KSI.430.005.2021
Nr ewid. 117/2021/P/20/045/KSI

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI I POUŻYTKOWYMI ORAZ TRANSGRANICZNE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pouzytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

Tomasz Gaweł

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 30.06.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 9

2. OCENA OGÓLNA 11

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 18

4. WNIOSKI 47

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 49

5.1. Monitorowanie rynku odpadów przez organy administracji publicznej 49
5.1.1. Tworzenie i prowadzenie BDO przez Ministra Klimatu i Środowiska 49
5.1.2. Prowadzenie i aktualizowanie BDO przez marszałków województw 55
5.1.3. Wykorzystywanie danych i informacji BDO i innych baz danych przez organy administracji publicznej 59
5.2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz nad podmiotami gospodarującymi odpadami poużytkowymi i opakowaniowymi 63
5.2.1. Minister Klimatu i Środowiska 64
5.2.2. Minister Infrastruktury 68
5.2.3. Marszałek województwa 74
5.2.4. Główny Inspektor Ochrony Środowiska 88
5.2.5. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska 99
5.2.6. Wyniki kontroli zleconej Inspekcji Ochrony Środowiska 120
5.3. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi 125
5.3.1. Działania organów gmin w zakresie zapewnienia odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi 128
5.3.2. Nadzór straży miejskiej nad właściwym postępowaniem z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości 167
5.3.3. Nadzór marszałków województw nad rynkiem odpadów komunalnych 172
5.3.4. Nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad rynkiem odpadów komunalnych 181
5.3.5. Działania Ministra Klimatu i Środowiska mające na celu poprawę funkcjonowania rynku odpadów komunalnych 191
5.3.6. Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez prowadzących instalacje 193

Zdjęcie na okładce:
©Jokiewalker – stock.adobe.com

5.4. Nadzór nad postępowaniem z odpadami w ramach transgranicznego przetwarzania odpadów 205
5.4.1. Nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad dokonującymi przemieszczania odpadów i gospodarującymi odpadami pochodzącymi z międzynarodowego obrotu 205
5.4.2. Koordynacja działań w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów i nadzór nad podmiotami dokonującymi transportu i gospodarującymi odpadami w ramach międzynarodowego przemieszczania odpadów 224
5.5. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami poużytkowymi, odpadami opakowaniowymi i komunalnymi przez organy administracji publicznej 240
5.5.1. Minister Klimatu i Środowiska 240
5.5.2. Marszałkowie województw 241
5.5.3. Wójtowie i prezydenci miast 244

6. ZAŁĄCZNIKI 247

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 247
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 270
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 291
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 294
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 295
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 309

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO[1]	*Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*;
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
CEPiK[2]	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców – system informatyczny, który obejmuje Centralną Ewidencję Kierowców oraz Centralną Ewidencję Pojazdów (CEP);
dokumenty ewidencji odpadów	Karta Przekazania Odpadów (KPO); Karta Ewidencji Odpadów (KEO);
GIOŚ[3]	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
gmina[4]	gmina, w tym gmina o statusie miasta, a także urząd gminy lub urząd miasta i gminy albo urząd miasta;
gospodarowanie odpadami	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;
gospodarka odpadami	wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego;
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska;
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy;
jap	jednostka/jednostki administracji publicznej;
JAP-BDO	indywidualne konto w BDO dla jednostki administracji publicznej wskazanej w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2022 r. poz. 699);
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
katalog odpadów	katalog odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923)[5] oraz w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10);
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.);
Kpgo 2022	załącznik do uchwały Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784, ze zm.);
marszałek/ marszałkowie[6]	marszałek województwa / marszałkowie województw;
MBP	instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów;
Mg	megagram – jednostka masy odpowiadająca 10^6 gramów lub 1 tonie;

[1] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[2] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[3] Zastosowano począwszy od rozdziału *Ocena ogólna.*

[4] Zastosowano począwszy od rozdziału *Ocena ogólna.*

[5] Uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.

[6] Zastosowano począwszy od rozdziału *Ważniejsze wyniki kontroli.*

Minister/ Ministerstwo Do 14 listopada 2019 r. Minister / Ministerstwo Środowiska – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska[7]. Od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r. Minister / Ministerstwo Klimatu – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska[8]. Od 6 października 2020 r. Minister / Ministerstwo Klimatu i Środowiska – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska[9];

MPO Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o.;

odpady komunalne 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;

odpady poużytkowe odpady zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpady zużytych baterii i akumulatorów, pojazdy wycofane z eksploatacji;

pakiet odpadowy Przyjęty w Unii Europejskiej (UE) pakiet środków, które mają dostosować unijne przepisy dotyczące odpadów do wymogów przyszłości. W 2018 r., w ramach pakietu przyjęto: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 141)[10]; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109)[11]; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 100); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywy: 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii akumulatorów, 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 93);

przedsiębiorca przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.);

przetwarzanie procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie;

---

7 Dz. U. 1999 r. Nr 91, poz. 1017 – uchylone z dniem 6 października 2020 r.

8 Dz. U. poz. 2289 – weszło w życie od 15 listopada 2019 r.

9 Dz. U. poz. 1731 i Dz. U. poz. 1734 – weszły w życie od 6 października 2020 r.

10 Dalej: *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852.*

11 Dalej: *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851.*

przygotowanie do ponownego użycia	odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania;
PSP	Państwowa Straż Pożarna;
PSZOK[12]	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
recykling	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;
rejestr	rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzony przez marszałka województwa na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699);
rozporządzenie MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady[13]	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122);
rozporządzenie WE Nr 1013/2006	rozporządzenie WE Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.);
selektywne zbieranie	zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami;
SG	Straż Graniczna;
sprawozdanie/ sprawozdania[14]	roczne sprawozdanie/sprawozdania sporządzane przez podmioty gospodarujące odpadami – zgodnie z art. 73–76 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699);
sprzęt[15]	urządzenie, którego prawidłowe działanie jest uzależnione od dopływu prądu elektrycznego lub od obecności pól elektromagnetycznych, oraz urządzenie mogące służyć do wytwarzania, przesyłu lub pomiaru prądu elektrycznego lub pól elektromagnetycznych, które są zaprojektowane do użytku przy napięciu elektrycznym nieprzekraczającym 1000 V dla prądu przemiennego oraz 1500 V dla prądu stałego;
stacja demontażu	Zakład prowadzący przetwarzanie, w tym demontaż obejmujący następujące czynności: 1) usunięcie z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów i substancji niebezpiecznych, w tym płynów, 2) wymontowanie z pojazdów wycofanych z eksploatacji przedmiotów wyposażenia i części nadających się do ponownego użycia, 3) wymontowanie z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów nadających się do odzysku lub recyklingu;

[12] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[13] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[14] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[15] Zastosowano począwszy od rozdziału *Ważniejsze wyniki kontroli.*

strzępiarka	instalacja służąca do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
tpo[16]	transgraniczne przemieszczanie odpadów;
ucpg[17]	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.);
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305);
umpo	ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792);
UM	urząd marszałkowski / urzędy marszałkowskie;
ustawa o bateriach i akumulatorach	ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1113);
ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070);
ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2022 poz. 699);
ustawa o opakowaniach	ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm.);
ustawa o recyklingu pojazdów	ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056);
ustawa o zużytym sprzęcie	ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, ze zm.);
ustawa Poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.);
ustawa Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.);
wojewódzki inspektor/ wojewódzcy inspektorzy	wojewódzki inspektor / wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska;
wioś	wojewódzki inspektorat / wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska;
wpgo	wojewódzki plan / wojewódzkie plany gospodarki odpadami;
zakład przetwarzania zużytego sprzętu	instalacja, obiekt budowlany lub jego część, w których jest prowadzony demontaż zużytego sprzętu oraz przygotowanie do ponownego użycia zużytego sprzętu lub odpadów powstałych po demontażu zużytego sprzętu, które posiadają decyzję w zakresie gospodarki odpadami zezwalającą na przetwarzanie zużytego sprzętu;
zezwolenie na przetwarzanie odpadów	zezwolenie na prowadzenie procesu przetwarzania odpadów, a także zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

[16] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

[17] Zastosowano począwszy od rozdziału *Synteza.*

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system gospodarki odpadami komunalnymi, pouzytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów funkcjonowały prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy utworzenie i funkcjonowanie *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* umożliwiło właściwym organom administracji publicznej prawidłowe i skuteczne sprawowanie nadzoru nad rynkiem odpadów?
2. Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie sprawowały nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, oraz gospodarującymi odpadami pouzytkowymi i odpadami opakowaniowymi?
3. Czy zapewniono właściwy odbiór i zagospodarowanie wytwarzanych odpadów komunalnych?
4. Czy zapewniono prawidłowy i skuteczny nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem i przetwarzaniem przywożonych odpadów?
5. Czy działania podejmowane w ramach kampanii informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami były rzetelne?

Przepisy o odpadach wskazują na odpowiedzialność za właściwe postępowanie z odpadami, w tym finansową, wytwórców odpadów, a także wprowadzających określone rodzaje produktów na rynek krajowy. Wiąże się to m.in. z ponoszeniem opłat przez właścicieli nieruchomości za odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a także z odpowiedzialnością producentów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach. Również na organy administracji publicznej nałożono obowiązki w zakresie organizacji i monitorowania rynku odpadów. Głównym wyzwaniem w gospodarce odpadami na najbliższe lata jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym i skuteczne wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producenta[18]. Narzędziem prawnym wspierającym przechodzenie na gospodarkę o obiegu zamkniętym jest *pakiet odpadowy*, którego przyjęcie wiąże się z koniecznością wdrożenia niezbędnych regulacji prawnych i stworzenia warunków technicznych i organizacyjnych w gospodarce odpadami, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami[19]. Już do 2025 r. jesteśmy zobowiązani osiągnąć w stosunku do masy wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych 55% recyklingu, a do 2030 r. – 60%. Nie później niż do 2025 r. powinniśmy osiągnąć co najmniej 65% recyklingu wszystkich wytworzonych odpadów opakowaniowych. Ambitnym celem, w świetle obecnie osiąganych poziomów, jest także redukcja do 2035 r. składowanych odpadów komunalnych do nie więcej niż 10% całkowitej masy wytwarzanych odpadów komunalnych. Tylko stworzenie niezbędnych warunków legislacyjnych, finansowych i organizacyjnych dla monitorowania rynku odpadów i właściwe nimi zarządzanie może zapewnić osiągnięcie zakładanych celów polegających na zapobieganiu powstawania odpadów oraz ich przetworzeniu w procesach odzysku, w tym recyklingu. Według danych GUS tylko w 2019 r. wytworzono 12,75 mln Mg odpadów komunalnych, tj. o 2,1% więcej niż w 2018 r. Z zebranych oraz odebranych w 2019 r. odpadów komunalnych 7,1 mln Mg przeznaczono do odzysku (56%), z tego: do recyklingu 3,2 mln Mg (25%), do przekształcenia termicznego z odzyskiem energii 2,7 mln Mg (22%), do biologicznych procesów przetwarzania (kompostowania lub fermentacji) 1,2 mln Mg (9%). Do procesów unieszkodliwienia skierowano łącznie 5,7 mln Mg, z czego aż 5,5 Mg (43%) przeznaczono do składowania. Dla osiągnięcia ww. zakładanych celów niezbędne jest stworzenie warunków do ich selektywnego zbierania. Według danych GUS w 2019 r. istniało 2 190 punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niestety w 2019 r. odpady zmieszane nadal stanowiły 69% odbieranych odpadów komunalnych. Niepokojący jest również fakt, że w 2019 r. wzrósł – w porównaniu do 2018 r. – udział składowanych odpadów z 41,6% do 43% wytworzonych odpadów komunalnych. Nadal odpadów pozbywano się nielegalnie i tylko w 2019 r. zlikwidowano ponad 11 tys. *dzikich wysypisk*, z których wywieziono łącznie prawie 26 tys. Mg odpadów komunalnych. Na koniec 2019 r. zinwentaryzowano 1868 istniejących

[18] Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851.

[19] Zgodnie z art. 17 ustawy o odpadach.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska,

Ministerstwo Infrastruktury,

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska,

8 UM,

8 wioś,

24 urzędy gmin

2 związki międzygminne,

15 spółek komunalnych,

16 jednostek straży miejskiej.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 26 stycznia 2021 r.[20]

dzikich wysypisk. W 2019 r. odnotowano również 177 pożarów miejsc deponowania odpadów, co oznacza spadek liczby pożarów o 27% w porównaniu do roku 2018 (243 pożary).

W zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów GUS podał, że w 2019 r. Główny Inspektor wydał 79 pozwoleń na przywóz do Polski odpadów o łącznej masie 545 tys. Mg. Oznacza to spadek ilości odpadów przywiezionych do Polski o 54% względem 2018 r. Jednak Polska nadal ponad pięciokrotnie więcej odpadów importuje niż eksportuje.

W odniesieniu do rynku odpadów pożytkowych i opakowaniowych dane GUS wskazują na poprawę. Liczba pojazdów wyrejestrowanych w 2018 r. wynosiła 595,6 tys. sztuk i była wyższa o 25,4% w porównaniu do 2017 r., kiedy wyrejestrowano 475 tys. pojazdów. Do demontażu trafiło 538,5 tys. pojazdów, których średni wiek wynosił 20 lat. W 2018 r. wprowadzono na terytorium Polski 660 tys. Mg sprzętu elektrycznego i elektronicznego, natomiast łącznie zebrano w Polsce prawie 330 tys. Mg zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, czyli o 34% więcej niż w roku ubiegłym. Ilość wprowadzonych w 2018 r. na polski rynek opakowań wynosiła 5,5 mln Mg, a w 2018 r. osiągnięto poziom odzysku i recyklingu, odpowiednio, 63,1% i 58,5%. W 2018 r. wprowadzono do obrotu na terytorium Polski baterie i akumulatory o łącznej masie 131 tys. Mg, z tego: ok. 86 tys. Mg baterii i akumulatorów samochodowych (65,4%), ok. 32 tys. Mg baterii i akumulatorów przemysłowych (24,4%) oraz ok. 13 tys. Mg przenośnych baterii i akumulatorów (10,2%). W 2018 r. Polska osiągnęła poziom zbierania zużytych baterii i akumulatorów przenośnych równy 80%, przy wymaganym w 2018 r. poziomie ich zbierania wynoszącym 45%.

Struktura selektywnie zebranych odpadów komunalnych zmieniła się na przestrzeni lat. Dominujące w 2005 r. frakcje odpadów takie jak papier i tektura, szkło oraz tworzywa sztuczne (łącznie 80% selektywnie zebranych odpadów) stanowią obecnie 33% ogółu, zmalał też udział metali (z 2,5% w 2005 r. do 0,4% w 2019 r.). Aktualnie największy udział mają odpady biodegradowalne (30% w 2019 r.) oraz pozostałe frakcje (21% w 2019 r.), do których należą przede wszystkim zmieszane odpady opakowaniowe (59%), opakowania wielomateriałowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, odpady niebezpieczne oraz odzież i tekstylia.

Dane GUS wskazują, że odnośnie do celów określonych dla odzysku, w tym recyklingu odpadów komunalnych, Polska nie osiągnęła zakładanych celów.

Za cel kontroli NIK przyjęto ustalenie, czy system gospodarki odpadami komunalnymi, pożytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów funkcjonowały prawidłowo w okresie objętym kontrolą, a właściwe organy administracji publicznej sprawowały skuteczny nadzór nad rynkiem odpadów w Polsce. Stworzenie właściwego monitoringu rynku odpadów umożliwi organom administracji publicznej sprawowanie skutecznego nadzoru nad nim i podejmowanie działań umożliwiających osiągnięcie nakładanych na Polskę celów w gospodarce odpadami.

[20] Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

2. OCENA OGÓLNA

System gospodarki odpadami pożytkowymi, opakowaniowymi, komunalnymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów nie funkcjonowały prawidłowo

System gospodarki odpadami pożytkowymi, opakowaniowymi, komunalnymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów nie funkcjonowały prawidłowo. Nie stworzono niezbędnych warunków do monitorowania rynku odpadów i właściwego nimi zarządzania. Polska nie transponowała w pełni *pakietu odpadowego,* mimo że termin upłynął 5 lipca 2020 r. Ogranicza to szanse na przygotowanie niezbędnej infrastruktury dla osiągnięcia celów i naraża kraj na kary finansowe nakładane przez UE.

Nie stworzono skutecznych narzędzi dla monitorowania rynku odpadów oraz nie sprawowano nad nim właściwego nadzoru. Jednocześnie podmioty gospodarujące odpadami nieprawidłowo je klasyfikowały, prowadziły ewidencję i sprawozdawczość o odpadach niezgodnie ze stanem faktycznym, a organy administracji publicznej nierzetelnie weryfikowały sprawozdania przekazywane im przez te podmioty – nie dysponowały więc rzetelnymi informacjami o stanie faktycznym.

Nadal funkcjonowała *szara strefa*, o czym m.in. świadczy ok. 10 mln tzw. *martwych dusz*[21] w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, a także stwierdzone w wyniku kontroli przypadki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w punktach skupu złomu. Gospodarujący odpadami nie dotrzymywali ustaleń decyzji na gospodarowanie odpadami, a także przetwarzano odpady bez wymaganych decyzji. Niezgodnie z przepisami magazynowano i przetwarzano odpady. W przypadku 69,2% spółek komunalnych prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych punktów, przy czym w 50% spółek nieprawidłowości dotyczyły odbioru odpadów. Ograniczone możliwości przetworzenia odpadów komunalnych przyczyniły się u większości podmiotów odbierających odpady do wzrostu kosztów, nawet o 256,3%.

NIK zauważa, że poziom selektywnego zbierania odpadów był niski (od 25,8% w 2016 r. do 29,4% w 2018 r.), więc wykazywane przez gminy osiągnięte poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów sięgające rzędu 217,4% były nierealne. Pomimo że w niektórych przypadkach opłaty za odpady pobierane od mieszkańców wzrosły nawet o 53,8%, to wydatki gmin na gospodarowanie odpadami wzrosły w porównaniu do wpływów aż o 66,6%.

Nadzór właściwych organów administracji publicznej nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów nie dotyczył transportu, a postępowania dotyczące zawiadomień o stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów były długotrwałe i sięgały nawet 2 lat. Również postępowania dotyczące wymierzenia kar pieniężnych z tego tytułu prowadzono długotrwale i z niską skutecznością egzekwowania tych kar.

[21] Pojazdy, w odniesieniu do których nie jest opłacane obowiązkowe ubezpieczenie OC.

OCENA OGÓLNA

Brak skutecznego nadzoru i monitorowania rynku odpadów przez właściwe organy administracji publicznej przyczynia się do rozwoju *szarej strefy*, którą już w 2016 r. eksperci oszacowali na 7,8 mln Mg różnych rodzajów odpadów, co przekładało się na udział w rynku o wartości 2,7 mld zł[22]. W 2018 r. według wyliczeń ekspertów *szara strefa* kosztowała państwo rocznie ponad 750 mln zł z tytułu utraconych podatków (VAT, CIT, PIT)[23]. NIK w wyniku niniejszej kontroli, na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości, m.in. z tytułu niewłaściwego nadzoru organów administracji publicznej nad podmiotami działającymi niezgodnie z prawem, czy braku egzekucji nałożonych kar, ustaliła finansowe rezultaty kontroli łącznie na 639 338 806 zł[24].

Pomimo prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych nie dokonano pełnej transpozycji *pakietu odpadowego*. Jej termin upłynął 5 lipca 2020 r. Ponadto w Ministerstwie, które jest właściwe dla przygotowywania aktów prawnych i dokumentów strategicznych w zakresie gospodarki odpadami, nie prowadzono analiz dotyczących możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów poużytkowych i opakowaniowych. Zaniechano również realizacji programu pilotażowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, którego efekty mogłyby posłużyć w opracowaniu rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie.

Mimo licznych sygnałów o liczbie ok. 10 mln pojazdów bez ważnego ubezpieczenia OC, widniejących w systemie ewidencji pojazdów, w skontrolowanych ministerstwach[25] nie posiadano rzetelnych informacji o przyczynach tego stanu rzeczy. W Ministerstwie nie przeprowadzono analizy, na podstawie danych dotyczących liczby wyrejestrowanych pojazdów, czy wprowadzenie od 1 stycznia 2020 r. kar za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu stało się skutecznym narzędziem powodującym zmniejszenie w Centralnej Ewidencji Pojazdów liczby tzw. *martwych dusz*. NIK zwraca uwagę, że nie zdefiniowano, kiedy pojazd staje się odpadem, co ma szczególnie istotne znaczenie w ograniczeniu nielegalnego przywozu na teren kraju pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ponadto Minister, mimo że przygotował 2 projekty ustaw, to dla żadnej z nich nie przeprowadził analizy *ex-post* przepisów. Tym samym nie zweryfikowano, czy osiągnięto oczekiwane efekty wskazane w ocenach skutków regulacji (dalej: OSR) opracowanych do projektów ustaw.

O niewłaściwym funkcjonowaniu rynku odpadów świadczyły również stwierdzone w trakcie kontroli NIK liczne nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami. W skontrolowanych podmiotach gospoda-

[22] Ekspertyza wykonana na zlecenie Głównego Inspektora pt. *Oszacowanie wielkości szarej strefy w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet Państwa.*

[23] Global Compact Network Poland *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/2019*, szacunki Krajowej Izby Gospodarczej za 2018 r.

[24] W tym 628 415 891 zł (98,3%) w wyniku kontroli Urzędu m.st. Warszawy (NIK zawiadomiła Prokuraturę Rejonową Warszawa Śródmieście-Północ o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny).

[25] Ministerstwo i Ministerstwo Infrastruktury.

rujących odpadami dotyczyły one m.in. prowadzenia ewidencji odpadów niezgodnej ze stanem faktycznym lub jej nieprowadzenia oraz nieprowadzenia lub niewłaściwego prowadzenia wizyjnego systemu monitoringu miejsc magazynowania lub składowania odpadów.

NIK zauważa, że skutkiem nierzetelnie prowadzonej ewidencji jest nieodzwierciedlająca stanu faktycznego sprawozdawczość, począwszy od podmiotów gospodarujących odpadami po Ministra, który przekazuje informacje o odpadach do GUS i do Komisji Europejskiej – w sprawozdaniach z realizacji ustaleń poszczególnych dyrektyw. Uniemożliwia to również organom administracji publicznej właściwą ocenę rynku odpadów, a w konsekwencji planowanie infrastruktury dla gospodarowania odpadami zgodnie z faktycznymi potrzebami, co potwierdzają odnotowane problemy z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji odpadów.

W zakresie odpadów poużytkowych nieprawidłowości dotyczyły m.in.: kwalifikowania zbieranych odpadów niezgodnie z katalogiem odpadów, zbierania i magazynowania odpadów niezgodnie z postanowieniami decyzji, zbierania odpadów nieuwzględnionych w decyzji. W punktach skupu złomu, w odpadach znajdował się zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, którego przyjmowanie przez punkty skupu złomu jest nieuprawnione. Aż w 50% skontrolowanych podmiotów odbierających i zbierających odpady komunalne stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Nieprawidłowości stwierdzono w 69,2% skontrolowanych spółek komunalnych prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów. Nie przyjmowano od mieszkańców niektórych rodzajów odpadów, magazynowano odpady niebezpieczne niezgodnie z postanowieniami decyzji oraz bez zabezpieczenia przed wyciekiem zanieczyszczeń do gruntu, czy przed działaniem czynników atmosferycznych. Przyjmowano odpady od nieuprawnionych podmiotów, podczas gdy koszty utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych pochodziły z opłat ponoszonych przez mieszkańców.

W zakresie odpadów komunalnych stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące przetwarzania odpadów bez wymaganych decyzji, przekroczenia terminów magazynowania odpadów, przekroczenia określonych w decyzjach limitów wytwarzanych odpadów. W żadnej z gmin nie utworzono punktu napraw i ponownego użycia produktów, tym samym nie realizowano określonej w ustawie o odpadach (w art. 17 ust. 1) zasady określającej hierarchię sposobów postępowania z odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów. W skontrolowanych składowiskach stwierdzono przypadki braku możliwości ustalenia, czy przekazywane do składowania odpady spełniają wymagania kryterialne.

Z kolei ograniczone możliwości przetworzenia odpadów przyczyniły się do wzrostu kosztów u podmiotów odbierających odpady od 8,2% do 256,3%.

OCENA OGÓLNA

Utworzona przez Ministra struktura informatyczna na potrzeby gromadzenia i weryfikacji danych z zakresu gospodarki odpadami – bez kluczowych dla użytkownika funkcjonalności – utrudniała, a nawet uniemożliwiała organom administracji publicznej prowadzenie skutecznego monitorowania stanu gospodarki odpadami, a także składania rzetelnych sprawozdań z realizacji celów określonych w ustawach. Brak było kompletnej informacji o podmiotach realizujących zadania wynikające z poszczególnych ustaw. Narzędziem informatycznym dla monitorowania rynku odpadów docelowo miała stać się *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.* Formalnie uruchomiono jedynie 1 jej integralny element[26], tj. rejestr, który funkcjonował wadliwie. Na funkcjonowanie rejestru negatywnie wpływały liczne awarie, a także zmiana w 2019 r. oprogramowania służącego do jego prowadzenia, w wyniku której zaginęły dane wcześniej wprowadzone w UM. Bez formalnego uruchomienia *Bazy* prowadzono w niej także (od stycznia 2020 r.) ewidencję odpadów oraz sprawozdawczość, do których dostęp był ograniczony. W Ministerstwie ograniczony był również dostęp do *Bazy,* m.in. nie było możliwości generowania raportów zgodnie z zadanymi kryteriami oraz brak było możliwości zestawienia sprawozdań marszałków województw z podziałem na ich rodzaje. Ministerstwo nie miało możliwości ustalenia liczby składanych wniosków o wpis do rejestru, rozpatrzonych przez marszałków województw.

Ze względu na brak funkcjonalności *Bazy*, sporządzane przez Głównego Inspektora raporty dotyczące funkcjonowania gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym nie mogły zawierać wiarygodnych danych (z powodu braku dostępu w GIOŚ do danych i informacji). Trudności z dostępem do danych z *Bazy* zgłaszano także w wioś i w gminach.

Do nieprawidłowego funkcjonowania rynku odpadów w znaczący sposób przyczynił się nieskuteczny nadzór organów administracji publicznej nad podmiotami gospodarującymi odpadami. Informacje organów administracji publicznej o rynku odpadów były fragmentaryczne i pochodziły głównie ze sprawozdań składanych przez podmioty gospodarujące odpadami, które w wielu przypadkach sporządzały je nierzetelnie. W 30,2% skontrolowanych spółek komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań o odpadach komunalnych, przekazywanych do gmin, a aż 50% skontrolowanych gmin otrzymało nierzetelnie sporządzone sprawozdania. Ponadto w sprawozdaniach podmiotów gospodarujących odpadami nie uwzględniono wielu informacji istotnych dla monitorowania rynku wszystkich rodzajów odpadów.

IOŚ w niewielkim stopniu prowadziła kontrole krzyżowe oraz kontrole o znaczeniu ponadwojewódzkim, które pozwoliłyby na ujawnienie nieprawidłowości we wzajemnych relacjach pomiędzy uczestnikami rynku odpadów. Aż 37,5% skontrolowanych wioś nie przeprowadziło kontroli,

[26] Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M.P. poz. 118).

które powinno prowadzić przynajmniej raz w roku w podmiotach, w których było to wymagane. Kontrole w innych podmiotach prowadzone były w ograniczonym zakresie. Praktycznie poza systemem kontroli organów administracji publicznej znajdowały się organizacje odzysku opakowań, podmioty pośredniczące, autoryzowani przedstawiciele, organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wprowadzający pojazdy na terytorium kraju oraz prowadzący strzępiarki. Tylko w 50% wioś prowadzono kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i spełnienia przez nich wymagań określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W trakcie czynności kontrolnych nie pobierano, poza nielicznymi wyjątkami, próbek odpadów do badań.

Nadzór Głównego Inspektora nad działalnością kontrolną wioś był niewystarczający, opierał się bowiem jedynie na kontroli dokumentacji przekazywanej przez wioś w związku z decyzjami wojewódzkich inspektorów wymierzającymi administracyjne kary pieniężne, czy pytaniami związanymi z prowadzonymi kontrolami i postępowaniami administracyjnymi. Mimo wydawanych zaleceń i wytycznych Główny Inspektor nie kontrolował sposobu ich realizacji. NIK oceniła pozytywnie sposób monitorowania od 2018 r. występowania na terenie poszczególnych wioś pożarów miejsc gromadzenia odpadów i przekazywania do GIOŚ informacji w tym zakresie.

Nadzór w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów nie obejmował praktycznie transportu odpadów, bowiem wojewódzcy inspektorzy podejmowali działania w tym zakresie jedynie we współpracy z innymi służbami i inspekcjami. Kontrole transportów prowadzone były w ramach wspólnych akcji lub przy dokonywaniu oceny towaru na wniosek służb, które zatrzymywały transport. Zrealizowano ponad dwukrotnie więcej niż planowano kontroli podmiotów zajmujących się przetwarzaniem lub odzyskiem odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania, a zwłaszcza objętych decyzjami zezwalającymi na ich przywóz.

W postępowaniach dotyczących zawiadomień o stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów, prowadzonych przez Głównego Inspektora, odnotowano okresy bezczynności organu, wynoszące od roku do ponad 2 lat. Prowadzone zaś przez objętych kontrolą wojewódzkich inspektorów postępowania dotyczące wymierzenia kar pieniężnych z tego tytułu charakteryzowały się długotrwałością i niską skutecznością ich egzekwowania.

Marszałkowie województw skupieni na nadzorze nad realizacją obowiązków sprawozdawczych podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych, w niewielkim stopniu wykorzystywali uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o opakowaniach w zakresie objętym swoją właściwością. Aż 62,5% objętych kontrolą UM nie wywiązało się

z obowiązku kontroli podmiotów prowadzących recykling lub inny rodzaj odzysku odpadów opakowaniowych, z częstotliwością co najmniej raz na 3 lata, określoną w ustawie o opakowaniach. W większości skontrolowanych UM zamieszczane na stronach internetowych BIP wykazy miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa (75%), a także wykazy przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów (87%), były nierzetelne.

We wszystkich skontrolowanych UM co prawda weryfikowano gminne sprawozdania, które były głównym źródłem informacji o odpadach komunalnych, jednak tylko w 1 UM wnioskowano do gmin o przedłożenie dokumentów źródłowych w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie sposobów gospodarowania odpadami i osiąganych celów. Fragmentaryczna wiedza o odpadach komunalnych w UM przyczyniała się do niezapewnienia wystarczających mocy przerobowych instalacji dla poszczególnych rodzajów odpadów i problemów z ich zagospodarowaniem, co potwierdzały kolejne kontrole NIK. Tylko w 2 UM zaplanowano, i przeprowadzono zgodnie z planem, kontrole gospodarujących odpadami komunalnymi i odpadami pochodzącymi z ich przetworzenia. W pozostałych UM, pomimo że planowano kontrole to nie realizowano ich bądź prowadzono tylko kontrole doraźne.

Niewystarczający był również nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi w skontrolowanych gminach, co m.in. mogło się przyczyniać do rosnących wydatków gmin, a także niezgodnego z prawem postępowania z odpadami komunalnymi. Nie we wszystkich gminach były aktualne informacje o liczbie przekazanych deklaracji w sprawie wysokości stawki opłaty, co – w ocenie NIK – uniemożliwiało ustalenie faktycznych wpływów z tytułu opłat ponoszonych przez mieszkańców. W latach 2016–2018 gminy wykazywały (poza 1 gminą) wyższe niż wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów

(do 217,4%), czy redukcji masy odpadów biodegradowalnych kierowanych do składowania. NIK zauważa, że wzrastała ilość odpadów selektywnie zebranych, jednak ich udział w masie odpadów wytworzonych był zbyt niski (od 25,8% w 2016 r. do 29,4% w 2018 r.) żeby zapewnić faktyczne osiągnięcie wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Dla wybranych 4 frakcji odpadów[27] udział ten określono w 2020 r. na co najmniej 50%. Gminy wykorzystywały do obliczenia osiąganych poziomów wyniki badań morfologii odpadów określone w Kpgo 2022, tj. według stanu na 2008 r. Nie mogły więc one wskazywać rzeczywistego udziału poszczególnych frakcji materiałowych odpadów w strumieniu odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych gminach w latach 2016–2020. Jedynie w 4 gminach zlecono badania morfologii odpadów komunalnych wytwarzanych na ich terenie.

W latach 2016–2019 znacząco wzrastały wydatki gmin związane z organizacją systemu gospodarki odpadami. Ogółem wzrosły one w 2019 r., w porównaniu do 2016 r., o 83,6% (w 2017 r. – o 3,6%, w 2018 r. – o 13,2%).

[27] Frakcje: papieru, szkła, metalu, plastiku.

OCENA OGÓLNA

W 82,6% gmin objętych kontrolą wydatki na gospodarowanie odpadami komunalnymi przewyższały łączne dochody tych gmin z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości (o 5,5% w 2016 r., o 6,1% w 2017 r., o 12,6% w 2018 r. i o 66,6% w 2019 r.).

Żadna ze skontrolowanych gmin nie skorzystała z możliwości sprzedaży *surowców wtórnych* i nie uzyskała z tego tytułu dochodów, mimo że taką możliwość dopuszczono w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i mogłoby się to przyczynić do obniżenia opłaty ponoszonej od mieszkańców. Opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów ponoszone przez właścicieli nieruchomości w latach 2016–2019 znacząco wzrosły. W porównaniu do 2016 r., w 2020 r. najniższa stawka opłaty ustalanej od mieszkańca za odpady segregowane wzrosła o 53,8%, a za niesegregowane odpady najniższa stawka była wyższa o 36,7%.

W nadzorze nad rynkiem odpadów komunalnych gmin uczestniczyły jednostki straży miejskiej. Jednak w 56,3% skontrolowanych jednostek nie wyodrębniono komórek organizacyjnych do kontroli z zakresu ochrony środowiska, w tym postępowania z odpadami, a tylko w 31,3% skontrolowanych jednostek wyodrębniono środki finansowe na realizację ww. zadań. Zdaniem NIK stworzenie wyspecjalizowanych jednostek z zakresu ochrony środowiska mogłoby podnieść jakość i skuteczność kontroli.

Organy administracji publicznej realizowały działania informacyjne i edukacyjne, jednak nie zawsze były one realizowane rzetelnie. W Ministerstwie realizowano działania edukacyjne wynikające z Kpgo 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami poużytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi. Nie realizowano działań edukacyjnych w zakresie obowiązku przekazywania pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie do podmiotów uprawnionych, czy o zakazie samodzielnego demontażu pojazdu i sprzedaży go na części.

Organy administracji samorządowej realizowały działania informacyjne i edukacyjne zgodnie z przepisami. W UM realizowano je zgodnie z wojewódzkimi programami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami i Krajowym Programem Zapobiegania Powstawaniu Odpadów, w których wskazano m.in. ich cele i kierunki. Gminy wypełniały obowiązek realizacji działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących sposobów postępowania z odpadami komunalnymi, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Rosnąca *szara strefa* w odpadach

W Ministerstwie nie prowadzono, w okresie objętym kontrolą, analiz dotyczących możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów poużytkowych i opakowaniowych.

Z wykonanej na zlecenie GIOŚ ekspertyzy pt. *Oszacowanie wielkości szarej strefy w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet Państwa* wynikał znaczny i zwiększający się udział *szarej strefy* w gospodarce odpadami, której zasięg w 2016 r. dotyczył 7,8 mln Mg różnych odpadów i przekładał się na udział w rynku o wartości ok. 2,7 mld zł. Według danych przedstawionych w ww. opracowaniu wartościowo *szara strefa* była największa w odpadach komunalnych (1,2 mld zł), opakowaniach i odpadach opakowaniowych (1,0 mld zł) i pojazdach wycofanych z eksploatacji (500 mln zł). W odpadach zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego szacunki wskazywały na 200 mln zł, a w zużytych bateriach i akumulatorach na 40 mln zł.

Autorzy ekspertyzy zwrócili uwagę na brak skutecznego systemu kontroli i egzekucji, który powoduje rozwój kolejnych patologii na dużą skalę, co zagraża funkcjonowaniu uczciwych przedsiębiorców i pogarsza ich konkurencyjność. [str. 99]

Opóźniona transpozycja *pakietu odpadowego*

W Ministerstwie prowadzono prace legislacyjne dotyczące odpadów, w tym związane z transpozycją *pakietu odpadowego*. W ich wyniku przyjęta została m.in.: ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw[28], ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[29] oraz ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[30]. Jednak pomimo podejmowanych przez Ministra działań mających na celu wdrożenie dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/852 oraz 2018/851, nie doprowadzono ostatecznie do pełnej transpozycji tych dyrektyw, a jej termin upłynął 5 lipca 2020 r. [str. 65]

W ograniczonym stopniu realizowano program pilotażowy w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym

W 2016 r., w Ministerstwie opracowano *Założenia pilotażowego programu priorytetowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym*. Program pilotażowy został skierowany do 5 gmin, z czego ostatecznie do programu przystąpiły 3 gminy. Zgodnie z zarządzeniem Ministra[31] od 27 maja 2020 r. koordynowanie realizacji zadań Ministra związanych z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym należało do zadań Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie (DGO), w którym ostatecznie nie podjęto żadnych działań. [str. 67–68]

Nierozwiązany problem pojazdów bez ważnego ubezpieczenia OC w ewidencji pojazdów

Mimo informacji o funkcjonowaniu nielegalnego rynku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji nadal nierozwiązanym problemem pozostaje sprawa znacznej liczby samochodów bez ważnego ubezpieczenia

[28] Dz. U. poz. 2056, ze zm. – wygasła z dniem 31 grudnia 2020 r.

[29] Dz. U. poz. 2422.

[30] Dz. U. poz. 1592, ze zm.

[31] Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 28, ze zm.).

OC[32] zaewidencjonowanych w CEPiK. Kwestia ta nie była przedmiotem zainteresowania w trakcie prowadzonych działań legislacyjnych przez skontrolowane ministerstwa.

Nie wypracowano wspólnego stanowiska w tej sprawie. Ministerstwa nie dysponowały także wynikami analiz, czy wprowadzona zmiana ustawy o odpadach, przewidująca kary za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu, wpłynęła na zmniejszenie liczby pojazdów bez ważnego ubezpieczenia OC w systemie.

Nie przeprowadzono analiz, czy wprowadzenie od 1 stycznia 2020 r. kar za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu stało się skutecznym narzędziem powodującym zmniejszenie w CEP liczby pojazdów bez ważnego ubezpieczenia OC. [str. 66]

Niezidentyfikowanie potrzeby wprowadzenia definicji pojazdu, jako odpadu

W trakcie prac legislacyjnych w Ministerstwie Infrastruktury nie zidentyfikowano potrzeby wprowadzenia regulacji prawnych określających stan techniczny pojazdu kwalifikujący ten pojazd jako odpad, pomimo 10 mln pojazdów zarejestrowanych bez polisy OC, a także ustaleń kontroli wskazujących na brak informacji o liczbie pojazdów funkcjonujących w CEP, jako tzw. *martwe dusze*, tj.: pojazdów, które nie istnieją, gdyż zostały nielegalnie zdemontowane i niewyrejestrowane; pojazdów sprowadzonych i zarejestrowanych, które sklasyfikowano jako odpady; pojazdów niesprawnych technicznie, które nie posiadają opłaconego ubezpieczenia OC. [str. 70]

Minister nie zidentyfikował zagrożeń dla osiągnięcia celów określonych w Kpgo 2022

W latach 2016–2019 Minister podejmował działania związane z realizacją celów określonych w Kpgo 2022, m.in. mające na celu określenie standardów selektywnego zbierania odpadów, ograniczenia nieuzasadnionego wzrostu cen za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zachęcenia mieszkańców do selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W Ministerstwie nie zidentyfikowano jednak zagrożeń w zakresie osiągania celów określonych w Kpgo 2022. Nieuzasadnione więc było stanowisko Ministerstwa, że osiągnięcie celów określonych w Kpgo 2022 nie jest zagrożone. [str. 191–192]

W Ministerstwie opracowano 2 projekty ustaw, do żadnej nie przeprowadzono analizy *ex-post*

W Ministerstwie prowadzono prace nad 2 projektami ustaw – ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[33] oraz ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[34]. W OSR wskazano konieczność pilnego doprecyzowania przepisów odnoszących się do funkcjonowania BDO.

Do żadnej z ww. ustaw nie przeprowadzono analizy *ex-post* funkcjonowania wprowadzonych przepisów, a tym samym nie zweryfikowano, czy osiągnięto oczekiwane efekty wskazane w OSR. [str. 192]

[32] Liczba pojazdów zarejestrowanych w Polsce, które nie posiadają aktualnej polisy OC według CEPiK to ponad 10 mln – stan na 8 czerwca 2017 r. Według raportów Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego liczba wystawionych wezwań z tytułu nieuregulowania ubezpieczeń obowiązkowych oscyluje wokół 100 tys.

[33] Dz. U. poz. 1579.

[34] Dz. U. poz. 1403, ze zm.

Wyniki kontroli IOŚ zleconej przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez organy IOŚ wynika, że skontrolowane organizacje odzysku zostały wpisane do rejestru, wykazywały wymagane poziomy w zakresie odzysku i recyklingu oraz prowadziły kampanie edukacyjne. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku zgodności wpisu w rejestrze ze stanem faktycznym; niezawarcia, pomimo takiego obowiązku, pisemnych umów z podmiotami, w imieniu których organizacja realizowała obowiązki w zakresie zagospodarowania odpadów; niezgodnych ze stanem faktycznym danych w sprawozdaniach dotyczących zagospodarowania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych; niesporządzania kalkulacji kosztów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów oraz nieposiadania na rachunkach bankowych wymaganej kwoty minimalnej, określnej w ustawie o opakowaniach.

Skontrolowane zakłady przetwarzania zużytego sprzętu oraz zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów prowadziły działalność na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych oraz spełniały wymagania techniczne dla przetwarzania odpadów. Odpady przetwarzano w tych zakładach zgodnie w warunkami i limitami określonymi w decyzjach, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzonej ewidencji odpadów.

Skontrolowane punkty skupu złomu prowadziły działalność na podstawie prawomocnych decyzji. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieprowadzenia ewidencji odpadów lub prowadzenia jej niezgodnie ze stanem faktycznym; braku kwitów wagowych, co uniemożliwiało weryfikację faktycznie przyjmowanych i przekazywanych do dalszego przetworzenia odpadów; nierzetelnego wypełniania formularzy przyjęcia złomu od osób fizycznych; kwalifikowania zbieranych odpadów niezgodnie z katalogiem odpadów; zbierania i magazynowania odpadów niezgodnie z postanowieniami decyzji; zbierania rodzajów odpadów nieuwzględnionych w decyzji. W odpadach złomu znajdował się zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a w 1 przypadku także pojazd wycofany z eksploatacji, mimo że przyjmowanie ich przez punkty skupu złomu jest nieuprawnione. W połowie skontrolowanych skupów złomu ujawniono nieprawidłowości dotyczące wizyjnego systemu monitoringu, który instalowano po terminie określnym przepisami ustawy o odpadach lub w ogóle nie zainstalowano. [str. 120–125]

Brak możliwości przekazania wszystkich rodzajów odpadów do PSZOK

Mimo że wszystkie gminy zapewniły funkcjonowanie PSZOK na swoim terenie, w niektórych ustalano limity ilości przyjmowanych odpadów, m.in. budowlanych i remontowych oraz zużytych opon, czy odpadów zielonych. Odmawiano również przyjęcia takich odpadów jak eternit, papa, wełna mineralna i styropian zanieczyszczony zaprawami, odpady biodegradowalne. [str. 151–152]

Stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu PSZOK

Podczas oględzin PSZOK stwierdzano nieprawidłowości takie jak: brak oznaczenia pojemników na poszczególne rodzaje odpadów, brak wagi, niezgodne z przepisami magazynowanie odpadów niebezpiecznych, brak systemu wizyjnego monitoringu miejsc magazynowania odpadów lub niezapewnienie miesięcznego przechowywania zapisu obrazu w wizyjnym systemie monitoringu, określenie sposobu świadczenia usług przez

PSZOK niezgodnie z ucpg. W 1 gminie stwierdzono, że nie zapewniono rzetelnej realizacji umowy dotyczącej prowadzenia PSZOK, ponieważ mimo zapisów w umowie i w obowiązującym w gminie regulaminie nie przyjmowano w PSZOK (od 2 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli) odpadów zielonych. Powodem był brak posiadania prawomocnych decyzji na zbieranie tego rodzaju odpadów przez podmiot, z którym zawarto umowę na prowadzenie PSZOK. [str. 152–153]

Odpady z PSZOK nie trafiały bezpośrednio do podmiotów prowadzących recykling

W niewielkim stopniu i tylko niektóre frakcje materiałowe, jak np. szkło, czy odpady ulegające biodegradacji, trafiały bezpośrednio do podmiotów prowadzących recykling odpadów. Najczęściej odpady przekazywano poprzez pośredników do sortowni, MBP, instalacji do produkcji paliw alternatywnych. Gminy miały informacje o sposobach postępowania z odpadami z PSZOK ze sprawozdań rocznych podmiotów prowadzących PSZOK. [str. 153]

Żadna gmina nie utworzyła punktu napraw dla mieszkańców

W żadnej ze skontrolowanych gmin i związków międzygminnych nie utworzono punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, tym samym nie realizowano obowiązku stworzenia niezbędnych warunków dla zapobiegania powstawaniu odpadów. [str. 153–154]

W 50% skontrolowanych spółek komunalnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania ucpg w zakresie odbioru odpadów

W 50% skontrolowanych spółek komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań ucpg oraz rozporządzenia MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady. Nieprawidłowości dotyczyły: częstotliwości mycia pojazdów odbierających odpady komunalne, nieoznakowania pojazdów, braku wyposażenia pojazdów w system monitoringu bazujący na systemie pozycjonowania satelitarnego, braku wyposażenia bazy magazynowo-transportowej w zabezpieczenia przed emisją zanieczyszczeń do gruntu w miejscach przeznaczonych do parkowania pojazdów, braku legalizowanej samochodowej wagi. W 1 spółce komunalnej w latach 2016–2020 (I półrocze) odbierano i zbierano odpady nieobjęte wpisem do rejestru oraz decyzją starosty. Stwierdzono również niezabezpieczenie bazy magazynowo-transportowej przed dostępem osób nieupoważnionych, a także nie zabezpieczano miejsc magazynowania selektywnie zebranych odpadów przed działaniem czynników atmosferycznych. Jedna spółka komunalna w 4 postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy oraz w 2 zawartych umowach określiła częstotliwość odbioru odpadów szklanych w sposób niezgodny z obowiązującym w tym czasie regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W kolejnej spółce, w latach 2019–2020, przy odbiorze z 2 gmin odpadów selektywnie zebranych mieszano odpady poprzez ich zbieranie do 1 komory śmieciarki. [str. 194–195]

W większości podmiotów odbierających odpady komunalne koszty ich odbioru rosły

W 10 skontrolowanych podmiotach odbierających odpady komunalne poziom wzrostu kosztów obioru odpadów pomiędzy 2016 r. a 2019 r. kształtował się od 8,2% do 256,3%, w 3 podmiotach ponoszone koszty zmalały pomiędzy 2016 r. a 2019 r. od 2,4% do 20%. Wzrost kosztów związany był m.in. ze zmianą systemu selektywnego zbierania odpadów, wymagań technicznych dotyczących systemu monitoringu pojazdów oraz

ich wyposażenia, rosnących kosztów transportu (po likwidacji regionów niektóre odpady wożone były do odległych instalacji) oraz kosztów osobowych. Wzrastał również koszt zagospodarowania odpadów m.in. o kodzie 19 12 12 (pozostałości po mechanicznej obróbce), a także odpadów zmieszanych, wielkogabarytowych. Do wzrostu kosztów przyczynił się również spadek popytu na odpady surowcowe (papier, plastik, szkło, metal), w związku z powyższym prowadzący ich przetwarzanie zaczęli pobierać opłaty za ich przyjęcie do instalacji. [str. 195–197]

Nieprawidłowości stwierdzono w 69,2% spółek komunalnych prowadzących PSZOK

W 69,2% spółek komunalnych prowadzących PSZOK stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu PSZOK. Dotyczyły one: niewłaściwego funkcjonowania lub braku wizyjnego systemu miejsc magazynowania odpadów, nieprzyjmowania od mieszkańców niektórych rodzajów odpadów, magazynowania odpadów niebezpiecznych niezgodnie z postanowieniami decyzji, magazynowania odpadów niebezpiecznych bez zabezpieczenia przed wyciekiem zanieczyszczeń do gruntu, niezabezpieczania odpadów przed działaniem czynników atmosferycznych, braku decyzji na zbieranie odpadów, przyjmowania odpadów od nieuprawnionych podmiotów. [str. 198–199]

Nieprawidłowości w zakresie przetwarzania i magazynowania odpadów

Spośród 16 podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi 9 prowadziło przetwarzanie odpadów komunalnych, z czego w 2 instalacjach prowadzono działalność bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przekroczenia określonych w decyzjach limitów wytwarzanych odpadów o kodach: 19 05 99 (stabilizat), 19 12 10 (paliwo alternatywne), 19 12 12 (pozostałości z mechanicznego przetwarzania). Jedna spółka, która nie posiadała instalacji przetwarzającej odpady, prowadziła w latach 2016–2018, bez zezwolenia, odzysk – poza instalacjami i urządzeniami – odpadu o kodzie 17 01 07 (odpady betonu oraz gruzu) w ilości 269,68 Mg. Ponadto przekraczano dopuszczalne terminy magazynowania odpadów m.in.: odpadów opakowaniowych, pozostałości z sortowania, zużytych baterii i akumulatorów, zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych, przeterminowanych leków. W przypadku 4 podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych stwierdzono naruszenia w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu monitoringu miejsc magazynowania lub składowania odpadów. [str. 200–201]

Nieprawidłowości w zakresie składowania odpadów

Stwierdzone nieprawidłowości w spółkach komunalnych, zarządzających składowiskami odpadów, dotyczyły braku kart charakterystyki odpadów kierowanych do składowania oraz nieprzechowywania próbek odpadów dostarczanych na składowisko, co uniemożliwiało ustalenie, czy przekazywane do składowania odpady spełniają wymagania kryterialne. [str. 201]

Nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentów ewidencji odpadów

W 3 spółkach komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentów ewidencji odpadów. Ustalono, że w KEO podawano masę odpadów w sposób uniemożliwiający ustalenie źródła ich pochodzenia, oraz że nie wskazywano miejsca przekazania odpadów. Stwierdzono również przypadki: niesporządzania KEO, wykazywania w KEO masy odpadów niezgodnie z masami wskazanymi w KPO lub

masami faktycznie odebranymi w tych latach, prowadzenia KEO dla więcej niż 1 odpadu, wykazywania w KEO ujemnych stanów magazynowych, zaznaczania w KEO niewłaściwych procesów przetworzenia (odzysk zamiast unieszkodliwiania), braku KPO dla przekazywanych odpadów. [str. 201–202]

Nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań o odpadach komunalnych

W 30,2% skontrolowanych spółek komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań o odpadach komunalnych, przekazywanych do gmin. W sprawozdaniach tych: wykazywano błędne kody odpadów; nie wykazywano odpadów odbieranych w ramach zawieranych umów z właścicielami nieruchomości niezamieszkałych; nie wykazywano danych dotyczących odpadów przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi oraz innym procesom odzysku, oraz osiągniętych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami; błędnie wykazywano ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania.

W przedmiotowych sprawozdaniach nie wskazywano również faktycznej masy odebranych odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych oraz szkła, odpadów budowlanych i rozbiórkowych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi, co w konsekwencji skutkowało wskazaniem błędnej łącznej masy odpadów poddanych recyklingowi. Ponadto wykazywano kody odpadów niezgodne z KPO, a także zawyżano, niezgodnie z ustaleniami decyzji, roczne ilości odpadów dopuszczonych do odzysku lub unieszkodliwiania. Brak było informacji o rodzaju i ilości odebranych odpadów selektywnie zebranych, częstotliwości odbioru poszczególnych zestawów do segregacji, nie dołączano także wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarto umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Ponadto ustalono, że 1 spółka w kwartalnych sprawozdaniach wykazywała, że z odpadów pochodzących z selektywnego zbierania odpadów o kodach: 15 01 01, 15 01 06, 20 01 39, 20 01 40, 20 03 07, 20 01 02 wytwarzano wyłącznie odpady o kodzie 19 12 10 (paliwo alternatywne), co nie powinno być wykazywane w osiągniętych celach w zakresie odzysku i recyklingu odpadów. [str. 202–204]

Nie zawsze weryfikowano uprawnienia podmiotów gospodarujących odpadami

Kontrola wykazała, że nie zawsze przekazujący odpady weryfikowali uprawnienia podmiotów przyjmujących odpady do gospodarowania nimi lub, jak w przypadku 1 spółki, przekazywano odpady podmiotom gospodarującym odpadami bez prawomocnych decyzji administracyjnych. [str. 204–205]

Nie realizowano BDO zgodnie z ustaleniami

Minister nie utworzył BDO zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, tj. do 24 stycznia 2018 r. Uruchomiono jedynie 1 integralny element BDO tj. rejestr, który nie był kompletny do kwietnia 2018 r. W latach 2016–2020 Minister dwukrotnie powierzał utworzenie BDO podmiotom zewnętrznym, tj. 5 lutego 2016 r. Głównemu Inspektorowi, który ostatecznie nie przekazał żadnych produktów, a następnie 6 listopada 2018 r. IOŚ-PIB, który rozpoczął tworzenie BDO (poza rejestrem) od początku, tj. od określenia głównych założeń projektu. Mimo że 1 stycznia 2020 r. zostały uruchomione: moduł ewidencji oraz moduł sprawozdawczości,

w ramach którego do 2 listopada 2020 r. wprowadzano kolejne rodzaje sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami, nie realizowano projektu BDO zgodnie z ustaleniami oraz nie aktualizowano przyjętego harmonogramu prac. Nie wykonano w całości oraz terminowo żadnego z elementów BDO. Wdrożono moduły do stosowania przez użytkowników końcowych bez formalnego odbioru etapów projektu ze strony Ministerstwa, w tym testów akceptacyjnych poszczególnych modułów. Nie prowadzono również pełnej dokumentacji projektowej. [str. 49–51]

W Ministerstwie nierzetelnie nadzorowano realizację projektu BDO

W zakresie realizacji BDO w Ministerstwie nie prowadzono działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym, wynikających z Dokumentu Inicjującego Projekt (DIP), a Rejestr Jakości oraz Dziennik Doświadczeń nie funkcjonowały w prowadzonym projekcie.

Nie istniała dokumentacja oraz nie były podejmowane działania potwierdzające zarządzanie etapowe zgodne z wybraną metodyką. [str. 51]

Pracownicy Ministerstwa i IOŚ-PIB nie mieli formalnego dostępu do BDO

Dopiero 10 stycznia 2020 r. (2 lata po terminie utworzenia BDO) 9 pracownikom Ministerstwa utworzono administracyjne konta służące do rozpatrywania wniosków jap o uzyskanie dostępu do JAP-BDO. Ponadto Minister formalnie nie powierzył IOŚ-PIB do 2 grudnia 2020 r. (prawie 3 lata od terminu utworzenia BDO) możliwości udzielania jap dostępu do JAP-BDO, chociaż IOŚ-PIB zaangażowany był w udzielanie dostępu do JAP-BDO już od 1 stycznia 2020 r. Również do 2 grudnia 2020 r. zawarte pomiędzy Ministrem i dyrektorem IOŚ-PIB porozumienie nie uprawniało IOŚ-PIB do realizacji przez ten podmiot zadań administratora BDO w imieniu Ministra. Ponadto JAP-BDO dla głównego użytkownika w Ministerstwie utworzono 11 miesięcy od dnia rozpoczęcia gromadzenia w BDO danych z ewidencji odpadów. [str. 51–52]

Finansowanie BDO wydłużone o 11 lat

Zadania związane z utworzeniem BDO finansowane były w głównej mierze ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), w ramach umowy[35] zawartej 8 października 2014 r. pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra[36]. Termin realizacji BDO był wydłużany poprzez zawarcie kolejnych aneksów, łącznie o 11 lat. [str. 53]

Minister zaciągnął zobowiązania finansowe z naruszeniem przepisów ufp

Minister zaciągnął z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp zobowiązania finansowe na 2018 r. w wysokości 480,6 tys. zł, w ramach umów zawartych lub aneksowanych od 2 października 2017 r. do 30 marca 2018 r.[37] o łącznej wartości 612,7 tys. zł. Zobowiązania na 2018 r. w ramach ww. umów zostały zaciągnięte w Ministerstwie przed wydaniem przez Ministra Finansów 28 sierpnia 2018 r. decyzji dokonującej zmian w budżecie państwa zgodnych z wnioskiem Ministra o uruchomienie środków z rezerwy celowej – część 83, poz. 59 – w wysokości 1 000,0 tys. zł na realizację zadania utworzenia BDO. [str. 53–54]

---

35 Nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-GO/D.

36 Umowa zmieniona 6 aneksami zawartymi w terminach: 4 kwietnia 2016 r., 27 grudnia 2017 r., 10 maja 2018 r., 24 maja 2019 r., 20 listopada 2019 r., 12 czerwca 2020 r.

37 Nr BDG-WKSIR 189/2017, nr BDG-wksir124/2017, nr BDG-wksir123/2017, nr BDG-wksir122/2017.

W ramach BDO przez ponad 3 lata od daty jej utworzenia w UM funkcjonował tylko rejestr (wadliwie)

Pomimo wprowadzania w UM decyzji administracyjnych do rejestru nie było możliwości wygenerowania raportu w tym zakresie. W rejestrze gromadzono dokumenty ewidencji odpadów prowadzone na bieżąco przez poszczególne podmioty gospodarujące odpadami, jednak do 31 grudnia 2020 r. dopuszczono możliwość prowadzenia ewidencji w formie papierowej, co oznaczało, że tylko część tych dokumentów znajdowała się w BDO. Ograniczało to możliwość oceny, czy wszystkie podmioty zobowiązane do prowadzenia ewidencji wywiązują się z tego obowiązku. Wnioskujący do UM o wpis do rejestru nie mieli możliwości dokonania korekty wniosku o wpis do rejestru złożonego elektronicznie, nie mogli go wycofać w celu dokonania korekt, lub usunąć. Jednocześnie mogli złożyć kilka wniosków, a system BDO nie blokował składania kilku wniosków tego samego rodzaju od 1 wnioskodawcy, z tym samym numerem identyfikacyjnym NIP. [str. 55]

W UM przekraczano terminy wpisu do rejestru

Spośród 8 skontrolowanych UM w 1 rejestr nie zawierał wszystkich danych określonych w art. 49 ustawy o odpadach, a w 1 dane były nieaktualizowane. W 6 z 8 skontrolowanych UM (tj. 75%) stwierdzono przekroczenia terminu wpisu do rejestru do 119 dni po złożeniu przez podmiot wniosku. Negatywnie na czas obsługi wniosków wpływały m.in. liczne awarie systemu, o których UM nie były informowane. [str. 55]

UM bez możliwości weryfikacji składanych sprawozdań

W BDO, w czerwcu 2020 r. rozpoczęto zamieszczanie modułów sprawozdawczych umożliwiających składanie sprawozdań, jednak UM nie miały możliwości weryfikacji poszczególnych sprawozdań. Rejestr nie zawierał także linków do rejestrów prowadzonych w innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich UE (w rozumieniu ustawy o zużytym sprzęcie), oraz wykazu funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów. Dodatkowym utrudnieniem dla UM była zmiana oprogramowania służącego do prowadzenia rejestru z 16 grudnia 2019 r., która zablokowała możliwość wprowadzania do niego danych pochodzących z papierowych wniosków aktualizacyjnych oraz spowodowała konieczność wprowadzania części danych po raz kolejny.

W związku z przenoszeniem przez IOŚ-PIB danych ze starej do nowej formy rejestru, zaginęły wersje elektroniczne informacji i dokumentów, wprowadzone wcześniej na podstawie dokumentów papierowych. [str. 56–57]

Jap nie miały możliwości monitorowania rynku odpadów z wykorzystaniem danych BDO

Jap nie miały możliwości korzystania z danych gromadzonych w BDO na potrzeby monitorowania rynku odpadów. W BDO niemożliwe było m.in.: wyfiltrowanie w rejestrze listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku; eksportowanie danych z systemu; raportowanie o liczbie poszczególnych rodzajów działalności; ustalenie liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami, z podziałem na lata 2018–2019; ustalenie liczby zarejestrowanych podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego objęte opłatą recyklingową; generowanie zestawień przez jap na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO, w tym danych podanych w sprawozdaniach. Nie było możliwości wydruku sprawozdań. W Ministerstwie

nie było dostępu do informacji o odpadach z podziałem na województwa, nie można więc było ustalić liczby wniosków rejestrowych oraz aktualizacyjnych, złożonych do marszałków województw, a także liczby wniosków rozpatrzonych w poszczególnych latach. Dane oraz informacje, które nie mogły być umieszczone w BDO, gromadzono w dotychczas prowadzonych w UM bazach danych i rejestrach. [str. 59–60]

Organy IOŚ zgłaszały problemy związane z funkcjonowaniem BDO

W latach 2019–2020 Główny Inspektor informował Ministra o zgłaszanych przez wojewódzkich inspektorów problemach dotyczących możliwości korzystania z zasobów BDO. Informowano również DGO o problemach związanych z pozyskaniem danych do raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r., oraz że aktualny poziom oprogramowania rejestru uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach do niego wpisanych. Informowano także, że podobne problemy będą dotyczyły *Raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r.* Funkcjonalność BDO nie pozwalała na ustalenie liczby podmiotów wprowadzających pojazdy, które złożyły sprawozdania za 2019 r. W szczególności BDO nie miała funkcjonalności pozwalającej określić liczbę podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań oraz liczbę podmiotów, które wywiązały / nie wywiązały się z obowiązków sprawozdawczych. BDO nie mogła na obecnym etapie wdrażania służyć Ministrowi jako narzędzie umożliwiające weryfikację zarówno rocznych raportów Głównego Inspektora o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, jak i rocznych raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, pozwalające na *wyłapanie* ewentualnych nieprawidłowości, czy pomyłek w przekazywanych informacjach. [str. 60–61]

Trudności z dostępem do BDO miały również jednostki gminne

W skontrolowanych gminach występowały trudności z uzyskaniem dostępu do BDO. Zgłaszano trudności z dostępem do sprawozdań oraz z przygotowaniem w BDO sprawozdań gminy składanych do marszałków województw. [str. 61]

W UM nie w pełni monitorowano stan gospodarki odpadami

W UM nie było możliwości określenia ilości oraz sposobów zagospodarowania wytworzonych odpadów w poszczególnych instalacjach, ponieważ w przekazywanych do UM sprawozdaniach nie przedstawiano danych dotyczących odbiorców poszczególnych rodzajów odpadów. Z kolei przetwarzający odpady nie wskazywali źródła pochodzenia przetwarzanych przez nich odpadów. Analiz w zakresie wytwarzanych i zagospodarowywanych odpadów dokonywano jedynie dla potrzeb sporządzania sprawozdań z realizacji wpgo. W UM identyfikowano jednostkowe problemy, które dotyczyły m.in. możliwości zagospodarowania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, odpadów ulegających biodegradacji, zmieszanych odpadów komunalnych, znaczących różnic w ilości wytworzonych w stosunku do przetworzonych odpadów opakowań z drewna, czy zagospodarowania odpadu o kodzie 19 12 12[38]. W 1 UM stwierdzono brak instalacji

[38] *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11* – odpady powstające w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych,

do zagospodarowania frakcji energetycznej odpadów[39] oraz brak instalacji do zagospodarowania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Uniemożliwiało to marszałkom województw ocenę stanu faktycznego rynku odpadów na terenie województwa, co z kolei mogło mieć wpływ na planowanie inwestycji w zakresie odpadów niezgodnie z faktycznymi potrzebami. [str. 62–63]

Niepodejmowanie działań w sytuacji niewywiązywania się lub nieterminowego wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych

Wyniki kontroli wskazują na niewystarczający przepływ informacji pomiędzy organami administracji publicznej – nawet w sytuacji stwierdzenia niewywiązywania się przez podmioty zajmujące się gospodarowaniem odpadami z ustawowych obowiązków, co powinno skutkować nałożeniem kary pieniężnej. Aż w 63% skontrolowanych UM nie podejmowano odpowiednich działań, w szczególności nie informowano właściwego wioś, w sytuacji zidentyfikowania niewywiązywania się lub nieterminowego wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach.

Ponadto w 38% skontrolowanych UM nie podjęto działań w związku z nieprzekazaniem lub nieterminowym przekazaniem sprawozdania z przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego zgodnie ustawą o zużytym sprzęcie, do prowadzenia którego zostały zobowiązane organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytego sprzętu. W składanych wyjaśnieniach marszałkowie województw wskazywali, że podmioty zobowiązane były do przekazywania kopii sprawozdań do wioś, oraz że nie określono terminu na przekazanie kopii zaświadczeń lub sprawozdań. Jeden z objętych kontrolą wioś nie podjął żadnych działań w sytuacji otrzymania informacji z UM o nieterminowym przekazywaniu ww. sprawozdań. [str. 75–78]

Niejednolite podejście UM do egzekwowania obowiązków wynikających z art. 59a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach

Kontrola wykazała niejednolite podejście w UM do egzekwowania obowiązku przekazywania marszałkowi województwa przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach. W UM stwierdzono przypadki niepodejmowania żadnych działań, gdy nie złożono zaświadczenia lub złożono go po terminie. [str. 86]

Brak pełnych danych o liczbie podmiotów na rynku odpadów poużytkowych

Objęte kontrolą jednostki nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi danymi o liczbie podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów poużytkowych. Minister dysponował jedynie informacją o liczbie podmiotów ogółem zarejestrowanych w BDO. W GIOŚ dysponowano danymi o liczbie podmiotów za lata 2016–2017 funkcjonujących na rynku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów, z wyjątkiem informacji o liczbie przedsiębiorców prowadzących punkty serwisowe oraz dystrybutorów sprzętu a także informacjami dotyczącymi zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz

najczęściej stosowanych technikach przetwarzania odpadów komunalnych oraz przetwarzania odpadów z selektywnego zbierania.

[39] Pozostałości z sortowania odpadów komunalnych w wyniku przetwarzania.

prowadzących miejsca odbioru zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. UM na potrzeby niniejszej kontroli szacowały liczbę podmiotów głównie na podstawie złożonych sprawozdań i wydanych decyzji. [str. 66, 74, 96, 101–106]

Nierzetelne wykazy w BIP

W 6 z 8 skontrolowanych UM (tj. 75%) wykazy miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie i akumulatory prowadzone były nierzetelnie. W 7 z 8 UM (tj. 87%) wykazy przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów także prowadzone były nierzetelnie. Wykazy miejsc odbioru nie były aktualizowane, zaś wykazy przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów nie były publikowane lub były niezgodne ze stanem faktycznym. [str. 84–85]

Zbiory dokumentów przekazywane przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach głównie w formie papierowej

Marszałkowie województw prawidłowo: weryfikowali informacje będące podstawą uzyskania zwolnienia z części obowiązków ustawy o bateriach i akumulatorach; realizowali zadania dotyczące wniesienia, rozliczenia i zwrotu zabezpieczenia finansowego oraz wniesienia lub nieuiszczenia opłaty produktowej przez wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny; prowadzili zbiór dokumentów przekazywanych im przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach. Jednak w połowie skontrolowanych UM zbiór dokumentów prowadzony był w formie papierowej, uzupełniony o zestawienie w pliku Excel. Zbiory te tylko w 3 jednostkach prowadzone były w systemie teleinformatycznym. [str. 88–89]

W UM monitorowano rynek odpadów komunalnych głównie przy sporządzaniu wpgo i sprawozdań z realizacji wpgo

W skontrolowanych UM do monitorowania stanu gospodarki odpadami komunalnymi wykorzystywano przede wszystkim informacje pochodzące ze sprawozdań rocznych gmin i podmiotów prowadzących instalacje przetwarzające odpady komunalne oraz z systemów informatycznych będących w dyspozycji poszczególnych UM. Analiz stanu gospodarki odpadami dokonywano dla potrzeb opracowania aktualizacji wpgo oraz sprawozdań z realizacji wpgo. We wszystkich UM prowadzono wykaz instalacji komunalnych. W 1 UM w wykazie ujęto 4 instalacje MBP, które nie posiadały prawomocnego pozwolenia zintegrowanego, udzielonego przez właściwego marszałka województwa. [str. 172]

Brak informacji w UM o sposobach zagospodarowania odpadów powstających po przetworzeniu odpadów komunalnych

W skontrolowanych UM nie dysponowano informacjami o sposobach postępowania z odpadami powstałymi po przetworzeniu odpadów komunalnych, co tłumaczono m.in. brakiem podstaw prawnych do pozyskania i gromadzenia takich danych. Wskazywano jedynie na jednostkowe problemy z zagospodarowaniem odpadów powstających w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych, jak odpadów o kodzie 19 12 12[40]. W 2 UM nie dysponowano informacjami o ilości wytworzonych na terenie województwa w poszczególnych latach odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania. [str. 172–173]

[40] Według katalogu odpadów: kod 19 12 12 *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11*; kod 19 12 11 *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, zawierające substancje niebezpieczne*.

W UM problemy identyfikowano jedynie dla potrzeb aktualizacji wpgo

Identyfikowane – dla potrzeb aktualizacji wpgo – problemy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi dotyczyły m.in.: występowania *dzikich wysypisk*; niedostatecznej liczby utworzonych PSZOK; niewystarczającej mocy przerobowej instalacji do recyklingu odpadów komunalnych; niezadowalającego postępu w selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych; nieosiągania przez część gmin poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych; niewystarczającej świadomości ekologicznej mieszkańców w zakresie prawidłowego selektywnego zbierania odpadów; zbyt małej częstotliwości odbierania odpadów od mieszkańców; niewystarczającej efektywności sortowania odpadów surowcowych w instalacjach. [str. 173–174]

W żadnym UM nie zlecono badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie poszczególnych województw

W żadnym UM nie zlecano i nie przeprowadzano badań morfologii odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie województwa. Jak wyjaśniono żaden z przepisów prawa nie nakładał na marszałka województwa obowiązku zlecania badań morfologii odpadów. NIK zauważa, że określona w Kpgo 2022 morfologia odpadów komunalnych ustalona na podstawie badań przeprowadzonych w 2008 r. nie może odzwierciedlać aktualnego udziału poszczególnych frakcji materiałowych w strumieniu odpadów komunalnych. Wobec powyższego odnoszenie się do danych sprzed ponad 12 lat może przyczyniać się m.in. do niezgodnego z faktycznymi potrzebami planowania gospodarki odpadami na terenie województwa. [str. 174]

Nierzetelne sprawozdania dotyczące odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych

Głównym źródłem danych o odebranych i zagospodarowanych odpadach były sprawozdania składane przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu nieruchomości. Jednak w 12 skontrolowanych gminach (tj. 50%) ustalono, że sprawozdania te sporządzane były nierzetelnie. Ponadto w gminach nie weryfikowano danych w sprawozdaniach, nie egzekwowano złożenia, czy terminowego złożenia sprawozdań przez podmioty do tego zobowiązane. W 1 z gmin, w okresie objętym kontrolą, podmioty odbierające odpady nie złożyły 202 sprawozdań *zerowych*, mimo że zgodnie z art. 9n ust. 6 ucpg były do tego zobowiązane. [str. 135–136]

Weryfikacja sprawozdań gmin bez weryfikacji dokumentów źródłowych

Tylko do 25% skontrolowanych UM wszystkie gminy z terenu województwa przekazały sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w ustawowym terminie, tj. do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczyło sprawozdanie. We wszystkich UM weryfikowano składane przez gminy sprawozdania, jednak tylko w 1 UM wnioskowano do gmin o przedłożenie dokumentów źródłowych, np. dokumentów ewidencji odpadów, w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie sposobów gospodarowania odpadami komunalnymi i osiąganych celów w zakresie odzysku, w tym recyklingu odpadów. [str. 177]

Nie wszystkie gminy osiągały zakładane cele w zakresie odpadów komunalnych

W 6 województwach nie wszystkie gminy osiągnęły wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. W odniesieniu do celów w zakresie ograniczania składowania odpadów ulegających biodegradacji, określonych w rozporządzeniach 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[41] oraz z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji[42], w 3 województwach nie zostały one zrealizowane. [str. 178–179]

Przypadki nierzetelnego sporządzania przez marszałków województw rocznych sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych

Wszystkie skontrolowane UM składały Ministrowi sprawozdania z zakresu odpadów komunalnych, jednak 87,5% marszałków województw Minister wzywał do uzupełnienia lub poprawienia złożonych sprawozdań. Uwagi Ministra dotyczyły: błędnych kodów odpadów; ujmowania odpadów w niewłaściwych częściach sprawozdań; wskazania niewłaściwego procesu zagospodarowania odpadów lub braku określenia takiego procesu; niewskazania nazwy i adresu instalacji, do której przekazano odpady; niewskazania osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia; niezgodności sumy podanych mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania i nieprzekazanych do składowania z łączną masą selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji; niezgodności sumy podanych mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania i nieprzekazanych do składowania z łączną masą selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. [str. 179–180]

Dane Ministra były różne od danych GUS

Minister pozyskiwał dane dotyczące odpadów komunalnych ze sporządzanych przez marszałków województw rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W latach 2016–2020 z Ministerstwa przekazywano do GUS dane dotyczące m.in. wytwarzanych i przetwarzanych odpadów, a także liczby instalacji przetwarzających odpady w Polsce (za 2014 r., 2016 r., 2018 r.) – dane te zostały oparte o raporty wygenerowane z Centralnego Systemu Odpadowego[43]. NIK zauważa, że dane dotyczące wytworzonych odpadów komunalnych przedstawione w Ministerstwie różnią się od danych prezentowanych przez GUS. Według GUS m.in. masa wytworzonych odpadów komunalnych w 2018 r. to 12, 5 mln Mg, a według Ministerstwa to 13,6 mln Mg. Różnice w danych GUS i Ministerstwa potwierdziły również wyniki kontroli NIK nr P/19/079/LKR *Działania na rzecz ograniczania powstawania odpadów tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*, w których wykazano m.in., że *dane pozyskiwane przez GUS dotyczące odpadów (sprawozdania M-09, OS-6) pochodzą z zupełnie innego (nie w pełni porównywalnego) systemu sprawozdawczego. Stąd wykazywały one w odniesieniu do łącznej ilości odpadów komunalnych różnice w porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniach marszałków województw lub danymi będącymi w posiadaniu Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu*. [str. 192–193]

Niekorzystanie z uprawnień kontrolnych przez marszałków województw

Marszałkowie województw w niewielkim zakresie wykorzystywali – wynikające z ustawy o bateriach i akumulatorach oraz z ustawy o opakowaniach – uprawnienia do kontroli przedsiębiorców zobowiązanych

[41] Dz. U. z 2012 r. poz. 676 – utraciło moc z dniem 1 stycznia 2017 r.

[42] Dz. U. z 2017 r. poz. 2412.

[43] Baza danych o odpadach, którą zastąpiła BDO.

do stosowania przepisów tych ustaw. W latach 2016–2019 w skontrolowanych UM przeprowadzono zaledwie 51 kontroli podmiotów funkcjonujących na rynku zużytych baterii i akumulatorów (w 1 UM nie przeprowadzono żadnej kontroli w tym zakresie). Kontrole (457[44]) podmiotów gospodarujących opakowaniami obejmowały niewielki odsetek podmiotów funkcjonujących w danym województwie. [str. 74, 82–83]

Brak kontroli podmiotów prowadzących recykling lub inny rodzaj odzysku odpadów opakowaniowych

W 62,5% skontrolowanych UM nie wywiązywano się z obowiązku kontroli podmiotów prowadzących recykling lub inny rodzaj odzysku odpadów opakowaniowych z częstotliwością nie rzadziej niż raz na 3 lata – określoną w ustawie o opakowaniach. Według marszałków województw przyczyną tego była głównie niewielka liczba pracowników realizujących zadania dotyczące gospodarowania odpadami poużytkowymi oraz liczba nałożonych na UM obowiązków w obszarze odpadów. [str. 83–84]

W UM, w ograniczonym zakresie prowadzono kontrole podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi

Tylko w 2 z 8 skontrolowanych UM zaplanowano i przeprowadzono kontrole prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów zgodnie z planem. W 1 UM nie planowano kontroli podmiotów prowadzących instalacje, a kontrole przeprowadzano jedynie na skutek zgłoszonych nieprawidłowości. W 2 UM, mimo, że zaplanowano takie kontrole, to nie realizowano ich w pełnym zakresie. W 1 UM nie przeprowadzono kontroli instalacji MBP, mimo że przyjmowano do niej odpady komunalne z terenu wszystkich gmin w województwie. W 1 UM nie przeprowadzano kontroli. [str. 174–175]

Brak lub nierzetelne kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie właściwego postępowania z odpadami

W 6 z 24 skontrolowanych gmin nie przeprowadzano kontroli lub nie podejmowano działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy postępowali z odpadami niezgodnie z obowiązującymi zasadami, w tym nie segregowali odpadów. [str. 155]

Niewystarczający nadzór nad realizacją zawieranych przez gminy umów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Gminy zawierały umowy dotyczące odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zgodnie z przepisami, jednak nadzór nad ich realizacją był niewystarczający. Nieprawidłowości dotyczące zawieranych umów dotyczyły m.in. braku postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy. W 1 z gmin[45] stwierdzono, że brak właściwego nadzoru nad realizacją umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i zagospodarowania (lub usługi odbioru) odpadów komunalnych skutkował m.in.: wypłaceniem przez gminę nienależnych wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 39 275 251 zł; nienałożeniem na podmioty odbierające odpady (na podstawie umów obowiązujących od 1 lipca 2019 r.) kar umownych w łącznej wysokości co najmniej 3 723 100 zł; niedochodzeniem przez gminę nałożonych kar umownych na 1 z podmiotów (w wysokości 258 360 zł) za przekazanie planów odbiorów odpadów, w których wskazano świadczenie usługi odbioru w dni wolne od pracy. Ponadto stwierdzono przypadek wprowadzenia do zawartych przez gminę umów zmieniających umowy podstawowe na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych postanowień skutkujących podwyższeniem wynagrodzenia podmiotu

[44] Liczba kontroli przeprowadzonych przez UM objęte kontrolą w latach 2016–2018.

[45] Miasto st. Warszawa.

w przypadku wykreślenia z wpgo instalacji, w której zagospodarowuje odpady. Z tego powodu gmina poniosła dodatkowy (niegospodarny) wydatek (11 727 476 zł), który zdaniem NIK nie był niezbędny do prawidłowej realizacji zamówienia. Powyższe świadczy – zdaniem NIK – że system kontroli zarządczej w gminie był nieskuteczny w kontrolowanym zakresie, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

W 4 gminach nie prowadzono kontroli podmiotów odbierających lub odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne. Nie prowadzono także kontroli sposobu odbierania odpadów selektywnie zbieranych oraz nie weryfikowano, czy zleceniobiorcy prowadzą działalność na podstawie prawomocnych decyzji.

W 1 gminie stwierdzono, że nie dokonano weryfikacji (przez okres od 11 do 18 miesięcy od dnia powstania takiego obowiązku), czy podmioty odbierające odpady spełniły w trakcie realizacji umów kryterium środowiskowe na poziomie zadeklarowanym w ofercie, co uniemożliwiło egzekucję realizacji warunków umowy. Podmioty składające ofertę zadeklarowały liczbę samochodów spełniających normę spalania EURO 5 i EURO 6, którymi będą dysponowali. Umowy na odbiór odpadów przewidywały za niespełnienie ww. kryterium środowiskowego karę w wysokości od 23,5 tys. zł do 41,5 tys. zł za każdy dzień realizacji przedmiotu umowy (najwyższą, spośród katalogu 60 kar przewidzianych w umowach).

Ponadto w 1 gminie, pomimo uznania za zasadne wniosków – złożonych w trybie art. 6s ucpg – i wypłacenia wnioskodawcom z tego powodu łącznie 16 255 zł, nie podjęto działań w celu nałożenia kar umownych na podmioty zobowiązane do odbierania odpadów komunalnych. Nie wszczynano również postępowań administracyjnych, lub wszczynano je z opóźnieniem, w celu nałożenia kary pieniężnej na podmioty odbierające odpady bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej. [str. 160–164]

Tylko w niespełna połowie gmin podejmowano działania w celu poprawy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

Mimo że w gminach sporządzano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, zgodnie z ucpg, to spośród skontrolowanych w tym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych tylko w 44% jednostek podjęto działania mające na celu poprawę stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Jednostki te podejmowały m.in. działania informacyjne i edukacyjne oraz angażowały jednostki straży miejskiej do kontroli właścicieli nieruchomości. Odnośnie do wzrostu ceny, czy problemów z zagospodarowaniem odpadów, powoływano własne spółki lub budowano instalacje przetwarzające odpady z regionu. [str. 166]

W ponad połowie jednostek straży miejskich nie wyodrębniono jednostek do kontroli z zakresu ochrony środowiska, w tym postępowania z odpadami

Spośród 16 skontrolowanych jednostek straży miejskiej 37,5% jednostek działało w ramach struktur organizacyjnych urzędów gmin i nie wyodrębniono w nich komórek organizacyjnych do kontroli z zakresu ochrony środowiska, w tym postępowania z odpadami. W 18,8% jednostek działających odrębnie od struktur organizacyjnych gminy również nie wyodrębniono komórek organizacyjnych dla ww. zadań. W jednostkach tych

strażnicy realizowali swoje zadania na podstawie nadanych im upoważnień. W pozostałych jednostkach wyodrębnione zostały m.in.: referaty, sekcje, wydziały patrolowo-interwencyjne. [str. 167]

Przypadki nierzetelnego i niezgodnego z prawem prowadzenia kontroli

Większość podejmowanych przez straż miejską kontroli dotyczyła spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych. Nie zawsze kontrole prowadzono zgodnie z przepisami i rzetelnie. W 6 jednostkach stwierdzono przypadki niesporządzania protokołów pokontrolnych, co stanowiło naruszenie art. 380 ustawy Poś. Ustalono również, że nie zawsze rzetelnie prowadzono kontrole, podczas których nie wydawano zaleceń, a także nie sprawdzano czy wydane zalecenia zostały zrealizowane. W 1 jednostce prowadzono kontrole bez upoważnienia burmistrza. Podejmowano także kontrole dopiero po 10 miesiącach od terminu zgłoszenia nieprawidłowości. [str. 169–170]

Nadzór Głównego Inspektora nad działalnością wioś

Nadzór nad działalnością kontrolną wioś w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustaw: o opakowaniach, o recyklingu pojazdów, o bateriach i akumulatorach oraz o zużytym sprzęcie realizowany był przede wszystkim w oparciu o kontrolę dokumentacji przekazywanej przez wioś. Dokumentacja ta przekazywana była głównie w związku ze złożonymi przez kontrolowane podmioty odwołaniami od decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne, zapytaniami wioś złożonymi w związku z prowadzonymi kontrolami i wszczętymi postępowaniami administracyjnymi.

Główny Inspektor opracowywał i przekazywał do wykorzystania wojewódzkim inspektorom wytyczne, zalecenia, wskazówki określające sposób postępowania w trakcie kontroli podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych. Nie dokonywano jednak kontroli stanu realizacji wydawanych zaleceń i wytycznych. [str. 88–90]

Część podmiotów poza systemem kontroli IOŚ

W okresie objętym kontrolą we wszystkich wioś przeprowadzano kontrole podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustaw: o zużytym sprzęcie, o bateriach i akumulatorach, o recyklingu pojazdów i o opakowaniach. Zdecydowana większość kontroli prowadzona była jednak w podmiotach, w których przeprowadzenie kontroli co najmniej raz w roku wynikało z obowiązków ustawowych. Przy czym w 37,5% skontrolowanych wioś wystąpiły przypadki niewywiązywania się z obowiązku przeprowadzania kontroli co najmniej raz w roku, w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

W innych kategoriach podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów poużytkowych kontrole prowadzone były w ograniczonym zakresie.

W latach 2016–2019 skontrolowane wioś przeprowadziły tylko 13 kontroli organizacji odzysku opakowań, 2 kontrole podmiotów pośredniczących, 1 kontrolę autoryzowanego przedstawiciela, 6 kontroli organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, 14 kontroli wprowadzających pojazdy, 4 kontrole przedsiębiorców prowadzących strzępiarki oraz 36 kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie recyklingu lub innych niż recykling procesów odzysku. [str. 110–115]

Przypadki stwierdzenia w protokołach po kontrolach wioś braku pełnych informacji o przedmiocie kontroli, w sytuacji niestwierdzenia nieprawidłowości

Analiza dokumentacji przeprowadzona na próbie losowo wybranych kontroli podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustaw: o zużytym sprzęcie, o bateriach i akumulatorach, o recyklingu pojazdów i o opakowaniach wykazała, że kontrole prowadzono prawidłowo. Badano wywiązywanie się przez przedsiębiorców ze wszystkich obowiązków wymienionych w ww. ustawach.

W części badanej dokumentacji nie zamieszczono jednak informacji odnoszącej się do realizacji wszystkich obowiązków wynikających z ww. ustaw, co było niezgodne z wytycznymi zawartymi w Informatycznym Systemie Kontroli IOŚ (ISK). Stanowi on, że w protokole kontroli zawiera się nie tylko stwierdzone nieprawidłowości i naruszenia, ale również informacje o sposobie realizacji obowiązków wynikających z przepisów. [str. 108–110]

Ograniczone wykorzystywanie mechanizmu kontroli krzyżowych

W działalności IOŚ w ograniczonym zakresie wykorzystywano mechanizm kontroli krzyżowych oraz kontroli o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim (tylko 1 przeprowadzona kontrola), tj. instrumentów szczególnie istotnych w kontekście walki z *szarą strefą* w gospodarowaniu odpadami. Ponadto stwierdzono niespójność danych w tym zakresie pomiędzy GIOŚ a wioś. [str. 90, 101]

Brak spójnych danych o kontrolach krzyżowych

Według danych wojewódzkich inspektorów w okresie objętym kontrolą tylko 1 z nich przeprowadził 9 kontroli krzyżowych podmiotów funkcjonujących na rynku gospodarki odpadami opakowaniowymi. Z kolei według danych GIOŚ wioś przeprowadziły łącznie 48 kontroli krzyżowych dotyczących odpadów poużytkowych, z tego w 2016 r. – 16, w latach 2017–2018 – po 6, w 2019 r. – 16 i w I półroczu 2020 r. – 4. [str. 90]

Prawidłowe postępowanie z wnioskami i skargami

Skontrolowane wioś prawidłowo postępowały z wpływającymi skargami, wnioskami o interwencję lub przeprowadzenie kontroli. W stosunku do wszystkich 726 wniosków i skarg podjęte zostały odpowiednie działania. Jednak w przypadku 51 wniosków lub skarg (tj. 7%) termin ich rozpatrzenia przekraczał 2 miesiące. [str. 117–118]

Niektóre roczne raporty GIOŚ złożone po terminie lub sporządzone niezgodnie z przepisami

Główny Inspektor wywiązał się z obowiązków dotyczących sporządzenia i terminowego przedłożenia Ministrowi rocznych raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w poprzednim roku kalendarzowym oraz rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2016–2018. Jednak raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r. został sporządzony niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu i wzoru rocznego raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem[46], gdyż nie zawierał wszystkich wymaganych informacji. W 3 wioś sporządzono nierzetelnie zbiorcze informacje, na podstawie ustawy o bateriach i akumulatorach, będące podstawą opracowania rocznych raportów przez GIOŚ. [str. 93–94]

[46] Dz. U. poz. 2184 – uchylone z dniem 13 sierpnia 2021 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wojewódzcy inspektorzy planowali i prowadzili kontrole podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi

W skontrolowanych wioś, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano 691 kontroli podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi, z czego w 4 wioś nie zrealizowano łącznie 25 kontroli. Kontrolami objęto przetwarzających odpady; zbierających odpady, w tym prowadzących PSZOK; oraz gminy i związki międzygminne w zakresie realizacji przepisów ucpg. Ponadto przeprowadzono łącznie 414 kontroli pozaplanowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzano m.in.: gospodarowanie odpadami bez prawomocnych decyzji administracyjnych; niezgodne z posiadanymi decyzjami magazynowanie odpadów, czy dotrzymanie limitów przyjmowania odpadów do instalacji; brak prowadzenia ewidencji odpadów lub prowadzenie ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym; niezgodny z przepisami sposób eksploatacji składowisk. [str. 181–182]

W połowie skontrolowanych wioś nie prowadzono kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne

Tylko w 4 z 8 skontrolowanych wioś prowadzono kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i spełnienia przez nich wymagań określonych w ucpg oraz w rozporządzeniu MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady. W 2 wioś przeprowadzono kontrole pozaplanowe w związku interwencjami. W 1 wioś nie prowadzono kontroli w podmiotach odbierających odpady komunalne, a także nie klasyfikowano takich podmiotów do poszczególnych kategorii ryzyka. NIK zauważa, że również gminy, w latach 2016–2020 (I półrocze), w niewielkim stopniu korzystały ze swojego uprawnienia do prowadzenia kontroli podmiotów odbierających odpady. [str. 182–183]

W wioś w niewielkim stopniu wykorzystywano uprawnienia do wstrzymania działalności podmiotów działających niezgodnie z prawem

W 3 wioś, w okresie objętym kontrolą, nie wydawano decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach, wstrzymujących działalność podmiotu gospodarującego odpadami komunalnymi. W 3 wioś wstrzymano działalność podmiotów na podstawie art. 32 ust. 1a tej ustawy, zbierających lub przetwarzających odpady bez wymaganej decyzji. W 1 przypadku wioś – na podstawie art. 364 ustawy Poś – wstrzymał działalność instalacji MBP, a 1 wioś w trybie art. 365 ust. 1 ustawy Poś wydał decyzję wstrzymującą eksploatację składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne z powodu braku wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Ponadto 1 wioś, w stosunku do 10 podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, wszczynał z urzędu – na podstawie art. 365 ustawy Poś – postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania użytkowania MBP. Postępowania te były zawieszane. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. 5 instalacji w województwie mazowieckim nie posiadało pozwolenia zintegrowanego, z czego 2 instalacje były wyłączone z eksploatacji. [str. 183–184]

Opóźnienia w podjęciu kontroli

Kontrole na wniosek marszałków województw podejmowane były przez wioś z dużym opóźnieniem. W 1 wioś kontrole rozpoczynane były w terminie do 154 dni od wpływu wniosku, w kolejnym wioś kontrolę podjęto po upływie 9 miesięcy od złożenia wniosku. Również informacje o wynikach kontroli przekazywano z opóźnieniem. [str. 185]

Podczas kontroli nie pobierano próbek odpadów do badań

W trakcie czynności kontrolnych inspektorzy wioś przeprowadzali oględziny, sprawdzali dokumenty, analizowali zapisy systemu wizyjnego monitorowania miejsc składowania lub magazynowania odpadów. Nie pobierano jednak próbek odpadów do badań. [str. 185–186]

Wojewódzcy inspektorzy nie zawiadamiali organów o naruszeniach przepisów z zakresu gospodarki odpadami

Tylko 2 z 8 skontrolowanych wioś zawiadomiły właściwe organy o naruszeniu przepisów o odpadach, z czego 1 inspektor wystąpił z wnioskiem do sądu powszechnego o ukaranie sprawcy wykroczenia w związku z odmową przyjęcia mandatu. Sąd wydał wyrok nakazowy. [str. 187–188]

W wioś identyfikowano miejsca zagrożone pożarami i ustalano przyczyny wystąpienia pożarów

Na terenie działania kontrolowanych wioś odnotowano łącznie 172 pożary miejsc deponowania odpadów. Najwięcej pożarów odnotowano w województwie świętokrzyskim – 38, najmniej w województwie warmińsko-mazurskim – 4. Pożary występowały najczęściej: w miejscach magazynowania odpadów, w tym odpadów wielkogabarytowych; na terenie punktów skupu złomu odpadów, gdzie m.in. płonęły odpady pochodzące z demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji; na terenie składowisk odpadów oraz w miejscach nielegalnego deponowania odpadów. Przyczynami pożarów były samozapłony odpadów, które najczęściej występowały na składowiskach odpadów, podpalenia, najczęściej w miejscach magazynowania odpadów. W przypadku części pożarów nie zidentyfikowano ich przyczyny. Informacje o pożarach przekazywane były do wioś głównie przez PSP, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa, media, prowadzących instalacje. Ustalono, że wszystkie badane wioś prowadziły kontrole miejsc zagrożonych wystąpieniem pożarów, jednak nie we wszystkich wioś prowadzono te kontrole w każdym roku. [str. 188–189]

Od 2018 r. w GIOŚ podjęto działania mające na celu ograniczenie pożarów odpadów

W GIOŚ w latach 2016–2017 nie zbierano danych dotyczących pożarów miejsc deponowania odpadów. Dopiero w 2018 r. został sporządzony wykaz pożarów, w oparciu o informacje przekazane przez wojewódzkich inspektorów. Ustalono, że w latach 2014–2018 wystąpiły łącznie 93 pożary. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2016–2017 miały miejsce, odpowiednio, 117 i 132 pożary składowisk i innych miejsc magazynowania odpadów. Według danych przekazanych przez PSP w raporcie pt. *Wyniki kontroli stanu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w obiektach składowisk odpadów, zakładów utylizacji odpadów komunalnych i sortowni śmieci w latach 2014–2016* odnotowano 371 pożarów, w tym 247 pożarów składowisk odpadów komunalnych. W związku z tak rozbieżnymi danymi w GIOŚ podjęto decyzję o prowadzeniu wykazu pożarów odpadów, obejmującego dane od 1 stycznia 2018 r. Wojewódzcy inspektorzy zostali zobowiązani przez Głównego Inspektora do przekazywania na bieżąco informacji o zaistniałych pożarach w miejscach deponowania odpadów. Według danych GIOŚ w 2018 r. odnotowano 134 pożary na terenie 102 gmin, w tym m.in. magazynów (89) i składowisk (26). W 2019 r. wystąpiło 100 pożarów w 81 gminach, były to pożary magazynów (75) i składowisk (25). W I półroczu 2020 r. w 25 gminach odnotowano 39 pożarów, które miały miejsce m.in. w magazynach (27) i na składowiskach odpadów (5). W czerwcu 2018 r. przekazano do Prokuratora Generalnego wykaz 50 spraw prowadzonych w powszechnych jednostkach organizacyj-

nych prokuratury z zawiadomienia organów IOŚ, wymagających zweryfikowania w zakresie podjętych decyzji merytorycznych (umorzenie śledztw) lub objęcia nadzorem służbowym przez organy nadrzędne prokuratury. Ponadto w 2018 r. udostępniono dyrektorowi Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji informacje na temat pożarów odpadów, które wystąpiły w 2018 r., a także protokoły kontroli podmiotów, u których występowały pożary. Wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili inwentaryzację i ocenę miejsc stwarzających ryzyko wystąpienia pożaru odpadów, które następnie zaklasyfikowano do miejsc o małym (818 miejsc), średnim (764 miejsca) i dużym (230 miejsc) stopniu zagrożenia wystąpieniem pożaru. [str. 189–191]

Rzetelne informacje dotyczące podmiotów wnioskujących o zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów

Inspektorzy wioś udzielali Głównemu Inspektorowi rzetelnych informacji dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty wnioskujące o udzielenie zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Jednakże prawie 27% analizowanych informacji przekazano do GIOŚ z opóźnieniem odnosnie do ustawowego terminu. [str. 206–207]

W planach pracy wioś nie ujmowano kontroli transportu odpadów

W planach pracy wioś na lata 2016–2020 (I półrocze) nie ujmowano kontroli transportów odpadów objętych zezwoleniami Głównego Inspektora na przywóz, wywóz i tranzyt odpadów, w tym kontroli transportów w zakresie przestrzegania przepisów tpo. Żaden ze skontrolowanych wioś nie korzystał z możliwości samodzielnego podejmowania czynności polegających na zatrzymywaniu lub przeszukiwaniu pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, w sytuacji podejrzenia przewożenia odpadów[47].

W latach 2016–2020 (I półrocze) skontrolowane wioś brały udział łącznie w 233 akcjach kontrolnych, które były prowadzone w wybranych punktach drogowych. W akcjach tych uczestniczyli także inspektorzy ITD, KAS, SG oraz policji. W ramach ww. akcji skontrolowano łącznie 2258 pojazdów (transportów), w tym 6,5% z nich prowadziło międzynarodowy przewóz odpadów. [str. 208–210]

Nieprawidłowości stwierdzono u 14% pojazdów uczestniczących w tpo

Ponadto na wniosek uprawnionych organów wioś brały udział w kontroli 696 pojazdów przewożących odpady w ramach tpo. Nieprawidłowości stwierdzono w ponad 100 przypadkach, co stanowiło 14% skontrolowanych pojazdów uczestniczących w tpo. Dotyczyły one głównie: braku wymaganego pisemnego zgłoszenia i zgody na przemieszczanie odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA rozporządzenia WE Nr 1013/2006 . Inspektorzy wioś stwierdzając nieprawidłowości nie podejmowali na ogół żadnych działań, z uwagi na to, że byli jedynie współuczestnikami kontroli. [str. 210–213]

Przewaga kontroli doraźnych podmiotów zajmujących się transportem i przetwarzaniem odpadów w ramach tpo

W okresie objętym kontrolą wojewódzcy inspektorzy uwzględnili w planach wioś blisko 150 kontroli podmiotów zajmujących się przetwarzaniem odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania oraz podmiotów

[47] Art. 10b ust. 2 pkt 7 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska

zajmujących się ich odbiorem, wywozem i transportem/przewozem. Zrealizowano łącznie 323 takich kontroli. Kontrole ponadplanowe prowadzono jako kontrole doraźne, m.in. na wniosek innych organów, w tym Głównego Inspektora, a także w związku ze skargami i zawiadomieniami przekazywanymi do wioś przez jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne. [str. 213]

Podczas czynności kontrolnych nie korzystano ze specjalistycznego sprzętu oraz z dostępnych informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych

Inspektorzy wioś dokonywali ustaleń kontroli w oparciu o analizę dostępnej dokumentacji w zakresie aktualności i adekwatności posiadanych pozwoleń oraz prowadzonych w trakcie kontroli oględzin, m.in. instalacji przetwarzania odpadów i miejsc gromadzenia odpadów. Prowadząc czynności kontrolne nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego, wykorzystywali natomiast własną wiedzę i doświadczenie. Stany nieprawidłowe zostały odnotowane w 40 spośród 124 analizowanych kontroli. Dotyczyły one głównie nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, nieprzestrzegania warunków pozwolenia zintegrowanego, a także braku wymaganych zgłoszeń i zezwoleń dotyczących odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania oraz (w przypadku odpadów z *listy zielonej*) braku lub nierzetelnie wypełnionego załącznika VII, a także braku wymaganych umów. [str. 208, 210, 214–217]

Duża liczba kontroli interwencyjnych w zakresie wykorzystania odpadów do wypełniania wyrobisk

W planach pracy skontrolowanych wioś uwzględniono w okresie objętym kontrolą łącznie 32 kontrole podmiotów zajmujących się wykorzystywaniem odpadów do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych. W związku z otrzymanymi informacjami i skargami o potencjalnych nieprawidłowościach i zagrożeniach, przeprowadzono ponad czterokrotnie więcej takich kontroli. [str. 218–219]

Nie korzystano ze środków technicznych i dostępnych informacji w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom w tpo

Wioś nie korzystały w okresie objętym kontrolą z możliwości prowadzenia czynności, polegających m.in. na obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom. Nie wykorzystano także możliwości uzyskania informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych oraz od organów ścigania, co ułatwiłoby określenie potencjalnych podmiotów i miejsc związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów. [str. 216–217]

Z wioś nie przekazywano do GIOŚ zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów

Skontrolowane wioś w 67% przypadków nie przekazywały do GIOŚ zawiadomień o stwierdzeniu nieprawidłowości wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Analiza dokumentacji dotyczącej przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów wykazała, że jedynie w 33% z nich zostały przekazane do GIOŚ zawiadomienia o stwierdzonym nielegalnym przemieszczaniu odpadów i o podjętych działaniach, w tym m.in. o zawiadomieniu właściwej prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa. [str. 217–219]

Prowadzone przez wioś postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kar pieniężnych były długotrwałe

W okresie objętym kontrolą w wioś wydano 48 decyzji w sprawie kar pieniężnych, o których mowa w umpo, o łącznej wartości 2 896 tys. zł. Okres od stwierdzenia nieprawidłowości do wszczęcia postępowania administracyjnego wynosił od ponad 6 miesięcy (189 dni) do nawet 49 miesięcy

(1470 dni), tj. ponad 4 lata. Decyzje naliczające ww. kary pieniężne wydawane były nawet po upływie 2 lat (906 dni) od wszczęcia postępowania administracyjnego. [str. 221–223]

Główny Inspektor sprawował niepełny nadzór w zakresie tranzytu odpadów przez teren kraju. W GIOŚ nie monitorowano bowiem na bieżąco wpływających dokumentów od zgłaszających lub odbiorców odpadów, przewożonych przez teren kraju na podstawie zezwoleń, jak również nie weryfikowano zawartych w nich informacji. Nadzór nad tpo w przypadku tranzytu prowadzony był w ograniczonym zakresie, gdyż w GIOŚ nie posiadano pełnej dokumentacji potwierdzającej planowanie, odbiór i odzysk odpadów. Główny Inspektor nie podejmował również działań umożliwiających monitorowanie przemieszczania na terytorium kraju odpadów z *listy zielonej*, które nie były objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Nie posiadał i nie żądał od osób organizujących przemieszczanie ww. odpadów, podlegających procedurze informowania, przedłożenia danych, w tym kopii umowy zawartej pomiędzy osobą organizującą przemieszczanie a odbiorcą odpadów. Główny Inspektor nie posiadał informacji o terminie rozpoczęcia przewozu odpadów objętych zezwoleniami, tj. 3,6% ogółu zrealizowanych przemieszczeń odbyło się z naruszeniem wymogów dotyczących obowiązku przekazywania do GIOŚ zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczania odpadów. [str. 224–228]

Główny Inspektor sprawował niepełny nadzór nad przywozem odpadów na teren kraju

Główny Inspektor wywiązał się z obowiązku prowadzenia rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego. Jednak analiza dokumentacji wykazała, że były one prowadzone nierzetelnie, bowiem 30% analizowanych wpisów zawierało dane niezgodne z dokumentami źródłowymi. [str. 228–229]

Nierzetelnie prowadzono rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie tpo

Główny Inspektor, mimo że jest organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia WE Nr 1013/2006, nie stworzył skutecznego sytemu nadzoru i kontroli tpo na terenie kraju. Dysponując informacją o planowanych przemieszczeniach odpadów objętych zezwoleniami, o których mowa w art. 4 ww. ustawy, organy IOŚ nie inicjowały i nie przeprowadzały kontroli tych transportów (nie uwzględniano ich w planach pracy). W okresie objętym kontrolą GIOŚ nie występował do organów KAS, SG, ITD oraz wojewódzkich inspektorów o szczególne objęcie nadzorem transportów odpadów objętych zezwoleniami na międzynarodowe przemieszczanie, w tym o przeprowadzenie inspekcji przemieszczeń. Tymczasem przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji 135 wybranych kontroli transportów odpadów wykazała, że w 70 z nich odnotowano nieprawidłowości w zakresie przewozu odpadów. Inspektorzy wioś, stwierdzając te nieprawidłowości, nie podejmowali na ogół żadnych działań, bo byli jedynie współuczestnikami kontroli prowadzonych przez służby posiadające uprawnienia do kontroli transportów drogowych. [str. 230–231]

Nie opracowano zasad obejmowania nadzorem transportu lub tranzytu odpadów

W przypadkach nieudanych przemieszczeń odpadów Główny Inspektor nie żądał potwierdzeń o ich przetworzeniu

We wszystkich przypadkach, w których GIOŚ otrzymał zawiadomienie, że przemieszczanie odpadów, w tym ich odzysk lub unieszkodliwienie, nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób, uzgodniono procedurę zwrotu odpadów z właściwym organem kraju przeznaczenia lub kraju wysyłki. Jednakże Główny Inspektor nie żądał, w przypadkach nieudanych przemieszczeń, potwierdzeń o poddaniu odpadów ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu, o których mowa w art. 22 ust. 8 rozporządzenia WE Nr 1013/2006. [str. 232–233]

Główny Inspektor wykazywał się bezczynnością w sprawach nielegalnego przemieszczania odpadów

W latach 2016–2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęły 1 193 zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów. Główny Inspektor, prowadząc postępowania dotyczące otrzymanych zawiadomień o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wykazywał się bezczynnością i długotrwałością podejmowanych działań. Okres bezczynności organu w poszczególnych zbadanych sprawach wynosił od roku do ponad 2 lat. [str. 236–238]

Główny Inspektor nie zawierał nowych porozumień w sprawach współpracy w zakresie tpo

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2 porozumienia dotyczące współdziałania w zakresie tpo zawarte przez Głównego Inspektora w 2006 r. i w 2015 r., odpowiednio, z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego oraz z Szefem Służby Celnej i Komendantem Głównym Straży Granicznej. W GIOŚ nie opracowano wytycznych w zakresie wspólnych kontroli tpo prowadzonych na podstawie zawartych porozumień, co przyczyniłoby się do ujednolicenia standardów kontroli. [str. 238–239]

Nie we wszystkich gminach objęto systemem odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych 100% nieruchomości zamieszkałych

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 2 jednostkach, wbrew obowiązkowi wynikającemu z ucpg, nie objęto systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych[48]. W 36% jednostek nie objęto systemem właścicieli nieruchomości niezamieszkałych[49], a w 16% jednostek objęto ich część. W 20% gmin nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych bądź prowadzono ją nierzetelnie. Ponadto w 1 gminie stwierdzono, że pomimo podjęcia przez radę miasta uchwały ws. wyłączenia od 1 sierpnia 2020 r. nieruchomości niezamieszkałych z miejskiego systemu odbioru odpadów komunalnych, podmioty świadczące usługę odbioru takich odpadów odebrały - od 1 sierpnia 2020 r. do 25 listopada 2020 r. – z terenu tych nieruchomości 28 071,087 Mg odpadów komunalnych. [str. 126, 129–130]

Niski udział odpadów selektywnie zbieranych w odpadach komunalnych odbieranych od mieszkańców

W skontrolowanych gminach w 2016 r. odebrano łącznie 1 563 913,54 Mg odpadów komunalnych, z czego 1 161 044,81 Mg stanowiły odpady zmieszane, a 402 868,73 Mg odpady selektywnie zebrane (tj. 25,8 %); w 2017 r. odebrano łącznie 1 558 545,91 Mg, z czego odpady zmieszane stanowiły 1 153 471,16 Mg, a selektywnie zebrane 405 075,75 Mg (tj. 26%);

[48] Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, dalej: *właściciele nieruchomości zamieszkałych*.

[49] Właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, dalej: *właściciele nieruchomości niezamieszkałych*.

w 2018 r. odebrano łącznie 1 626 543,20 Mg odpadów komunalnych, z czego zmieszane odpady stanowiły 1 147 849,80 Mg, selektywnie zebrane 478 693,40 Mg, (tj.29,4%). [str. 130–132]

Wyższe niż wymagane osiągnięte poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych wynikały ze sposobu ich liczenia

Skontrolowane gminy w latach 2016–2018 (poza 1 gminą, w której nie osiągnięto wymaganych poziomów w latach 2017–2018) wykazywały wyższe niż wymagane w ucpg poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów (do 217,4%), czy redukcji masy odpadów biodegradowalnych kierowanych do składowania (do 0%). Osiągane poziomy obliczano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych[50], zgodnie z którym łączny udział odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych można było ustalić na podstawie badań morfologii odpadów lub na podstawie morfologii odpadów wskazanej w Kpgo 2022. NIK zauważa, że wyniki badań morfologii odpadów w Kpgo 2022 podane były według stanu na 2008 r. w skali kraju, nie wskazywały więc rzeczywistego udziału frakcji materiałowych odpadów w strumieniu odpadów wytwarzanych w poszczególnych gminach w latach 2016–2020. Na skontrolowane w ww. zakresie 23 gminy i 2 związki międzygminne tylko w 4 jednostkach zlecono badania morfologii odpadów komunalnych. Mimo że gminy wykazywały osiągnięcie wymaganych poziomów, władze samorządowe miasta st. Warszawy zgłaszały wątpliwości co do możliwości realnego osiągnięcia w 2020 r. 50% poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. [str. 137–138]

Wzrost wydatków na organizację systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Ogółem wydatki skontrolowanych gmin, związane z organizacją systemu gospodarki odpadami, wzrastały w latach 2017–2019, w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 723 183,4 tys. zł. I tak: w 2017 r. wyniosły one 749 251,4 tys. zł (o 3,6% większe), w 2018 r. – 818 668,3 tys. zł (o 13,2% większe) a w 2019 r. – 1 327 989,2 tys. zł (o 83,6% większe). [str. 138–139]

Wydatki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi niezależne od wielkości i rodzaju gminy

Na kwotę ponoszonych przez gminy wydatków na gospodarowanie odpadami komunalnymi nie miała wpływu wielkość i rodzaj gminy[51]. Stwierdzono jednak, że najwyższy udział wydatków na obsługę administracyjną systemu w ww. wydatkach odnotowano w małych gminach. W 2016 r. udział wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów powyżej 90% wykazano w 9 gminach (kształtował się pomiędzy 97,1% a 92,8%). Najniższy udział takich wydatków wyniósł 67,4%. Udział wydatków na obsługę administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 13,2% a 3,1%. W 2017 r. udział wydatków na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów powyżej 90% wykazano w 10 gminach (kształtował się pomiędzy 97,1% a 92,9%). Najniższy udział takich wydatków wyniósł 62,8%. Udział wydatków na obsługę administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 9,7% a 2,7%.

[50] Dz. U. poz. 2167 – uchylone z dniem 31 grudnia 2020 r., dalej: *rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu.*

[51] Podział według GUS: gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie.

W 2018 r. udział wydatków na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów powyżej 90% wykazano w 10 gminach (kształtował się pomiędzy 96,9% a 92,5%). Najniższy udział takich wydatków wyniósł 73%. Udział wydatków na obsługę administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 11,3% a 2,8%. W 2019 r. udział wydatków na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów powyżej 90% wykazano w 13 gminach (kształtował się pomiędzy 97,6% a 90,8%). Najniższy udział w takich wydatkach wyniósł 75,7%. Udział wydatków na obsługę administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 6,1% a 1,7%. W 2 skontrolowanych związkach gmin udział wydatków na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów w latach 2016–2019 kształtował się podobnie i wyniósł: 91,3% – 91,7 % w 2016 r., 82,2% – 91,6% w 2017 r., 90,8% – 91,7% w 2018 r., 90,7% – 90,9% w 2019 r. [str. 138–143]

Wydatki gmin przewyższały dochody gmin z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości

W 82,6% skontrolowanych gmin wydatki ponoszone na funkcjonowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi przewyższały dochody z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości. W związku z powyższym część wydatków ponoszona była ze środków własnych budżetu gmin. W 2016 r. wydatki gmin przekroczyły ich dochody o 5,5%, a w 2019 r. aż o 66,6%[52]. Tylko w 1 gminie w latach 2016–2018 dochody i wydatki były równe. W 2016 r. wydatki nie przekroczyły dochodów w 8 gminach, w 2017 r. – w 5 gminach, w 2018 r. – w 8 gminach, a w 2019 r. – w 11 gminach. Jako główną przyczynę wydatków przewyższających wpływy z opłat od właścicieli nieruchomości wskazywano wzrost kosztów związany ze zmianą sposobu selektywnego zbierania odpadów komunalnych i zmiany przepisów ucpg.

NIK zauważa, że selektywne zbieranie odpadów, a tym samym wzrost masy odpadów tzw. surowcowych przekazywanych do recyklingu, nie przyczynił się do obniżenia stawek opłat. Jednak pomimo rosnących wydatków i niewystarczających dochodów gmin na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, gminy nie korzystały z możliwości zwrócenia się do prowadzących instalacje przetwarzające odpady komunalne o kalkulację kosztów zagospodarowania odpadów, tak aby ustalić stawki opłat adekwatne do wydatków. Nie wszystkie gminy wydatkowały środki pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości zgodnie z ucpg, w 1 gminie środki finansowe pozostałe z nadwyżki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi[53] za lata 2016–2018 w wys. 385,0 tys. zł zostały przekazane na stan dochodów gminy i wbrew przepisom ucpg nie zostały wykorzystane na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W 1 gminie zadanie dotyczące wykonania i utrzymania systemu monitoringu jakości powietrza,

[52] Łączne dochody skontrolowanych gmin w 2016 r. wyniosły 685 586,1 tys. zł, a wydatkowano 723 183,4 tys. zł., co oznacza, że o 37 597,3 tys. zł wydatki przewyższyły dochody gmin (tj. 5,5%). W 2017 r. dochody wynosiły 706 077,5 tys. zł, a wydatkowano 749 251,4 tys. zł, deficyt wyniósł 43 173,9 tys. zł (tj. 6,1%). W 2018 r. dochody wyniosły 726 879,5 tys. zł, wydatkowano 818 668,3 tys. zł, deficyt wyniósł 92 229,8 tys. zł (tj. 12,6%). W 2019 r. dochody gmin wyniosły 797 087,3 tys. zł, wydatkowano 1 327 989,2 tys. zł, deficyt wyniósł 530 904,9 tys. zł (tj. 66,6%).

[53] Po opłaceniu w latach 2016–2018 kosztów likwidacji miejsc nielegalnego składowania odpadów, tzw. *dzikich wysypisk,* oraz po sfinansowaniu deficytu powstałego w 2020 r.

wraz z publicznym udostępnieniem informacji, zostało sfinansowane ze środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. [str. 141–144]

Dochody gmin z tytułu opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości wzrastały wolniej niż wydatki

Dynamika wzrostu dochodów była niższa niż dynamika wzrostu wydatków ponoszonych przez gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W latach 2017–2019 łączne dochody wzrastały w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 685 586,1 tys. zł. I tak: w 2017 r. wyniosły 706 077,5 tys. zł (o 3% większe), w 2018 r. – 726 879,5 tys. zł (o 6% większe), w 2019 r. – 797 087,3 tys. zł (o 16,3% większe). Jednak analizując poszczególne gminy dynamika wzrostu była różna i niezależna od rodzaju i wielkości gminy. Najbardziej dynamiczny wzrost dochodów w poszczególnych gminach w porównaniu do 2016 r. nastąpił w 2019 r. i wyniósł od 1,6% do 135,1%. W 2017 r. wzrost dochodów w porównaniu do 2016 r. wyniósł od 1,1% do 14,6%, a w 2018 r. – od 0,3% do 51,2%. W 1 gminie dochody w 2019 r. zmalały w porównaniu do 2016 r. o 5,5%. W 2 skontrolowanych związkach międzygminnych dochody w latach 2016–2019 rosły i wynosiły: w 2016 r. – 37 717,3 tys. zł, w 2017 r. – 38 717,7 tys. zł (wzrost o 2,7%), w 2018 r. – 40 199,5 tys. zł (wzrost o 6,6%), w 2019 r. – 50 711,9 tys. zł (wzrost o 34,5%). Ustalono, że nie we wszystkich gminach były aktualne informacje o liczbie przekazanych deklaracji w sprawie wysokości stawki opłaty, co zdaniem NIK uniemożliwiało skuteczne zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi, w tym ustalenie faktycznych należności z tytułu opłat. W 1 gminie stwierdzono, że system informatyczny, wykorzystywany m.in. do zbierania informacji o deklaracjach, był niefunkcjonalny i nie stanowił wystarczającego wsparcia w realizacji zadań komórek wyznaczonych do obsługi spraw związanych z gospodarką odpadami w gminie. Dodatkowo w 1 z gmin pomimo uzyskania informacji o nieprawidłowym segregowaniu odpadów komunalnych przez mieszkańców (1 991 przypadków od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.) – przekazanych przez podmioty odbierające odpady – nie podjęto działań w celu naliczenia opłaty podwyższonej. Zdaniem NIK nieprzekazanie do gminy informacji o stwierdzonej niezgodności zawartości pojemnika lub worka z wymogami w zakresie segregacji odpadów komunalnych – zgłoszonych przez podmioty, które odebrały te odpady – było postępowaniem pozbawiającym gminę ewentualnych wpływów należnych kwot z tytułu opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełnili obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. [str. 144–146]

Żadna gmina nie uzyskała dochodów z tytułu sprzedaży surowców wtórnych

Głównym źródłem uzyskiwanych przez gminy dochodów były opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ponoszone przez właścicieli nieruchomości. Dodatkowym źródłem dochodów mogły być opłaty za przekazane odpady surowcowe do podmiotów prowadzących recykling czy dopłaty organizacji odzysku za zebrane w gminie odpady poużytkowe i odpady opakowaniowe. W żadnej ze skontrolowanych gmin nie uzyskano dochodów z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. Uzasadniano to niestabilnym rynkiem odpadów, trudnościami technicznymi i organizacyjnymi w gminach. [str. 145–146]

Różne metody ustalania stawek opłat pobieranych od mieszkańców

Stawki opłat były ustalane różnymi metodami, w zależności od warunków lokalnych i organizacyjnych. Spośród skontrolowanych w tym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 76% z nich, w latach 2016–2019, zdecydowano o naliczeniu stawek opłat od osoby, dla nieruchomości zamieszkałych. W 3 gminach stawki naliczano w zależności od wielkości gospodarstwa domowego, różnicując je m.in. w zależności od rodzaju zabudowy oraz liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. W 1 gminie, w zależności od m^2 powierzchni, a w 1 gminie – od 1 m^3 zużytej wody, gdzie w przypadku zabudowy jednorodzinnej po przekroczeniu zużycia 4 m^3 wody opłatę naliczano od gospodarstwa domowego. Wszystkie gminy ustaliły stawki opłat z podziałem na odpady segregowane i niesegregowane (wyższe stawki). W 6 gminach zdecydowano o obniżeniu stawki opłaty, jeżeli nieruchomość wyposażona została w kompostownik dla odpadów biodegradowalnych. W 8 gminach ustalono roczne stawki dla domków letniskowych lub nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. [str. 146]

Znaczący wzrost stawek opłat

W 2016 r. najniższa stawka opłaty ustalanej od mieszkańca za odpady segregowane została określona na 7 zł, a najwyższa – na 16,50 zł. Za odpady niesegregowane najniższa stawka wynosiła 11 zł, a najwyższa – 39 zł. Dla porównania w 2020 r. najniższa stawka za odpady segregowane została ustalona na 13 zł, co oznacza, że najniższa stawka w skontrolowanych gminach w porównaniu do 2016 r. wzrosła o 53,8%. Z kolei najwyższa stawka, ustalona na 35 zł, wzrosła o 31,4%. Za niesegregowane odpady najniższą stawkę ustalono na 30 zł, co oznacza, że była ona o 36,7% wyższa od najniższej stawki w 2016 r.

W poszczególnych gminach objętych kontrolą skala wzrostu stawek opłat w 2020 r. w porównaniu do 2016 r. kształtowała się różnie. Najniższe podwyżki dla odpadów odbieranych selektywnie ustalono z 10 zł do 13 zł/os., najwyższe – z 11 zł do 35 zł/os. Dla zmieszanych odpadów komunalnych najniższy wzrost stawek opłat wyniósł z 22 zł do 30 zł/os., tj. o 36%, najwyższy – z 13 zł na 58 zł/os., tj. o 346%. [str. 148–150]

Brak zainteresowania gmin w zakresie współpracy z podmiotami zbierającymi odpady pożytkowe

Obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych u źródła wprowadziła dopiero w 2019 r. zmiana ucpg[54]. W latach 2016–2019 spośród skontrolowanych w tym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 7 jednostkach ustalono, że na części nieruchomości nie segregowano odpadów.

Selektywne zbieranie odpadów prowadzono u źródła, tj. na terenie nieruchomości oraz w PSZOK. Tylko 4 gminy podjęły współpracę z podmiotami zbierającymi zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, czy zużyte opony, w tym 2 z tych gmin również w zakresie zbierania zużytych baterii i akumulatorów. [str. 150]

Nieliczne gminy korzystały z zamówień w trybie *in-house*, stwierdzono przypadki stosowania zamówień z wolnej ręki

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 3 jednostkach skorzystano z możliwości zlecenia usług w zakresie odpadów komunalnych w trybie *in-house*[55], w tym w 1 gminie

[54] Ustawa z dnia 19 lica 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).

[55] Zamówienie z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp udzielone spółce powołanej przez gminę.

zamówienie to dotyczyło obsługi PSZOK. Stwierdzono, że w 1 gminie[56] realizowano umowę wykonawczą niezgodnie z jej postanowieniami, m.in. zaniechano jej aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych. Jednocześnie w gminie podjęto działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego miejskiej spółki i wypłaceniem jej dopłat za 2019 r. i za 2020 r. w kwotach, które stanowiły – odpowiednio – 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji umowy (do 19 czerwca 2020 r. gmina wypłaciła spółce łącznie o 537 932 814,73 zł więcej niż wskazano w obowiązujących załącznikach finansowych do umowy wykonawczej). Ponadto w gminie nie prowadzono bieżącego monitoringu w zakresie możliwości przekroczenia dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej udzielonej miejskiej spółce w związku z realizacją ww. umowy.

W 1 gminie w okresie objętym kontrolą 12 spośród 32 zawartych umów na odbiór i zagospodarowanie lub odbiór odpadów zostało zawartych w trybie zamówienia z wolnej ręki, z czego 1 umowę zawarto niezgodnie z ucpg, tj. z art. 6c ust. 2a, zgodnie z którym wójt, burmistrz, prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy Pzp. W związku z realizacją ww. umowy wypłacono wykonawcy usługi wynagrodzenie w łącznej wysokości 25 430 007 zł. Jako uzasadnienie zastosowanego trybu zamówienia w przypadku 11 umów zawartych z wolnej ręki wskazano przedłużające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W 1 gminie umowa na zagospodarowanie odpadów komunalnych została zawarta bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, określonego w ustawie Pzp. [str. 155–160]

Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie zawsze zgodne z ustawą Pzp

Stwierdzono przypadki nieprawidłowości w trakcie postępowań o zamówienie publiczne. I tak w 1 gminie nierzetelnie i niezgodnie z ustawą Pzp prowadzono dokumentacje postępowań o udzielenie zamówień publicznych. W 4 gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania lub publikacji Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). Stwierdzono np., że w SIWZ nie ujęto instalacji komunalnych, do których podmiot odbierający odpady był zobowiązany je przekazywać, czy nie zawarto informacji w zakresie postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów. [str. 156]

Minister nie realizował działań edukacyjnych w zakresie postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował czynności mające zapewnić realizację działań informacyjnych i edukacyjnych wynikających z Kpgo 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami pożytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi. Na realizację zadań z zakresu komunikacji i edukacji, w tym dotyczących gospodarki odpadami, wydatkowano łącznie 8 756,2 tys. zł[57], w ramach 47 umów i zleceń[58].

[56] Miasto st. Warszawa

[57] Z tego: 498,7 tys. zł w 2016 r.; 1 351,1 tys. zł w 2017 r.; 984,1 tys. zł w 2018 r.; 5 861,5 tys. zł w 2019 r.; 60,8 tys. zł w 2020 r. (26 listopada). Kwota nie obejmuje szkoleń dot. BDO oraz działań informacyjnych realizowanych przez IOŚ-PIB w ramach porozumienia.

[58] Z tego: 5 w 2016 r., 11 w 2017 r., 8 w 2018 r., 21 w 2019 r., 2 w 2020 r. (do 26 listopada).

Minister nie realizował działań edukacyjnych w zakresie przekazywania pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie do podmiotów uprawnionych, czy o zakazie samodzielnego demontażu pojazdu i sprzedaży go na części. [str. 241]

Marszałkowie województw podejmowali działania edukacyjne i informacyjne określone w wpgo i innych dokumentach strategicznych

Działania informacyjne i edukacyjne dla UM określone zostały w wojewódzkich programach ochrony środowiska oraz w planach gospodarki odpadami, w których wskazano m.in. cele i kierunki działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie postępowania z odpadami. Realizowano także działania przewidziane dla UM w Krajowym Programie Zapobiegania Powstawania Odpadów[59]. Działania informacyjno-edukacyjne dotyczące gospodarowania odpadami podejmowane były także w trakcie realizacji projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020.

Nie we wszystkich UM monitorowano rezultaty działań edukacyjnych i informacyjnych

W 2 UM nie monitorowano rezultatów działań informacyjno-edukacyjnych. W 1 UM, w wpgo na lata 2016–2022 nie określono dla odpadów pożytkowych (zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, pojazdów wycofanych z eksploatacji) oraz odpadów opakowaniowych konkretnych efektów (korzyści), które zamierzano osiągnąć poprzez działalność informacyjno-edukacyjną w zakresie właściwego postępowania z tego rodzaju odpadami. [str. 241–243]

Gminy prowadziły działania informacyjne i edukacyjne

Wszystkie skontrolowane gminy i związki gmin prowadziły działania edukacyjne i informacyjne w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami wytwarzanymi w gospodarstwach domowych.

Wydatki gmin na działania informacyjne i edukacyjne

W latach 2016–2019 na działania informacyjne i edukacyjne w skontrolowanych gminach wydatkowano łącznie 17 863 221,73 zł. W 2 gminach nie wydatkowano w tym okresie żadnych środków na działania informacyjne i edukacyjne. Najwyższy wzrost ponoszonych wydatków w okresie objętym kontrolą, w porównaniu do 2016 r., wyniósł 1 065,8% (z 3 431 zł do 40 000 zł). W 7 skontrolowanych gminach i 2 związkach gmin poniesione wydatki zmalały. Największy spadek wydatków wyniósł 95% (z 217 500 zł do 10 800 zł). Działania informacyjne i edukacyjne finansowano głównie z opłat pobieranych od mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w ramach wydatków przeznaczonych na promocję jednostki samorządu, ze środków własnych gminy. Trzy gminy skorzystały z dofinansowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. [str. 244–246]

[59] Dokument opracowany w Ministerstwie w 2014 r.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli NIK wnosi o:

Minister Klimatu i Środowiska

1. Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy o bateriach i akumulatorach przepisów określających termin, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący) oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia, odpowiednio, o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (obowiązek wynikający z art. 59a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach) oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach)[60].
2. Podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie o zużytym sprzęcie przepisu zobowiązującego marszałka województwa do poinformowania właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o nieprzekazaniu lub nieterminowym przekazaniu przez organizację odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz prowadzącego zakład przetwarzania uwierzytelnionej kopii sprawozdania z przeprowadzonego audytu, tj. o niedopełnieniu obowiązku określonego w art. 70 ust. 2 ww. ustawy.
3. Zapewnienie w BDO kompletności danych oraz wdrożenie w niej funkcjonalności, umożliwiających ustalenie i monitorowanie:
   a) listy podmiotów realizujących swoje ustawowe obowiązki za pośrednictwem organizacji odzysku z rejestru;
   b) liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych wybranemu, właściwemu marszałkowi województwa;
   c) liczby poszczególnych rodzajów działalności w odniesieniu do liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania;
   d) liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na poszczególne kategorie.
4. Rzetelną analizę rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów i podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych dla ich rozwiązania.
5. [61]
6. Zintensyfikowanie działań zapewniających pełną transpozycję przepisów dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/852 i 2018/851 (części *pakietu odpadowego*).

[60] Analogiczny wniosek został już sformułowany w informacji o wynikach kontroli P/17/109 *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami*.

[61] Wniosek usunięty. Vide: pkt 3 stanowiska Ministra *do przedstawionych przez NIK wniosków* oraz str. 8 opinii Prezesa NIK do stanowiska Ministra z 26 sierpnia 2022 r. do informacji o wynikach kontroli *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pouzytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów*.

7. Podjęcie działań w celu zmiany przepisów umożliwiających wstrzymanie biegu terminu[62] do wydania informacji w trybie art. 5 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 umpo, w przypadku konieczności podjęcia kontroli podmiotu w zakresie objętym informacją.

8. Podjęcie działań we współpracy z Ministrem Cyfryzacji oraz Ministrem Infrastruktury, w celu:

   a) urealnienia danych w CEPiK, dotyczących pojazdów dla których nie jest opłacane OC;
   b) precyzyjnego określenia warunków, po spełnieniu których pojazd przestaje być pojazdem w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a staje się pojazdem wycofanym z eksploatacji – odpadem w rozumieniu ustawy o odpadach.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

9. Opracowanie i wdrożenie, jako organ odpowiedzialny – na podstawie art. 3 ust. 1 umpo – za wykonanie rozporządzenia WE Nr 1013/2006, w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, zasad dotyczących obejmowania nadzorem transportu lub tranzytu odpadów. Zasady powinny określać odpowiedzialność i udział pracowników IOŚ w kontrolach dotyczących przemieszczania odpadów, a także ich rolę we wspólnych kontrolach realizowanych z innymi służbami. Powinny także określać sposób informowania organów IOŚ o terminach przejazdu lub przyjazdu poszczególnych transportów odpadów, rodzaju odpadów oraz o dokonywaniu pomiarów wagowych poszczególnych transportów.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska

10. W zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odpadów powstałych po procesie ich przetworzenia:

    a) planowanie i podejmowanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne;
    b) pobieranie w ramach prowadzonych kontroli próbek odpadów do badań, szczególnie odpadów deponowanych na składowiskach odpadów.

Marszałkowie województw

11. Dokonywanie – w obszarze monitorowania rynku odpadów komunalnych – analiz rynku odpadów komunalnych, m.in. w celu identyfikowania problemów dotyczących sposobów zagospodarowania poszczególnych frakcji materiałowych.

Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast

12. W zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi:

    a) sprawowanie nadzoru nad podmiotami odbierającymi i gospodarującymi odpadami komunalnymi;
    b) badanie morfologii odpadów wytwarzanych na terenie gminy i wykorzystanie ich wyników przy sporządzaniu analiz stanu gospodarki odpadami w gminie i obliczaniu osiąganych celów;
    c) rzetelną weryfikację sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych w oparciu o dokumenty źródłowe.

[62] Nie później niż 14 dni od dnia doręczenia wniosku o informację.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Monitorowanie rynku odpadów przez organy administracji publicznej

Organy administracji publicznej miały ograniczone możliwości monitorowania rynku odpadów w Polsce, m.in. z powodu braku odpowiednich narzędzi informatycznych. Taką funkcję docelowo miała pełnić BDO, która nie została formalnie uruchomiona w terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, mimo że działania mające na celu jej utworzenie podjęto już w 2014 r. Do czasu zakończenia kontroli formalnie funkcjonował jedynie rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach, stanowiący integralną część BDO. Pomimo że od 1 stycznia 2020 r. funkcjonowała ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość, BDO nie została formalnie uruchomiona.

Do czasu zakończenia kontroli jap miały ograniczony dostęp do sprawozdawczości i ewidencji odpadów, co praktycznie uniemożliwiało monitorowanie rynku odpadów z wykorzystaniem BDO. Brak funkcjonalności BDO uniemożliwiał również organom IOŚ monitorowanie rynku odpadów, a sporządzane przez Głównego Inspektora raporty nie mogły zawierać wiarygodnych danych, ze względu na brak dostępu pracowników GIOŚ do danych i informacji niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach gospodarujących poszczególnymi rodzajami odpadów i podmiotach wprowadzających produkty oraz produkty w opakowaniach na rynek krajowy.

Ze względu na wadliwe funkcjonowanie rejestru, w przypadku 75% UM wpisów do niego dokonywano z opóźnieniem do 119 dni od daty wpłynięcia wniosku o wpis.

5.1.1. Tworzenie i prowadzenie BDO przez Ministra Klimatu i Środowiska

BDO nie zostało formalnie uruchomione do dnia zakończenia kontroli

Zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach Minister zobowiązany był utworzyć BDO do 24 stycznia 2018 r. Już w 2014 r. w Ministerstwie podejmowano działania mające na celu utworzenie BDO, jednak zmiany podmiotów odpowiedzialnych za jej wykonanie i wdrożenie[63] miały wpływ na niedotrzymanie terminu. W ustawowym terminie Minister uruchomił jedynie rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach. Komunikat w tej sprawie został ogłoszony przez Ministra w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*[64] w dniu jego uruchomienia. Już w wyniku kontroli NIK z realizacji wykonania budżetu państwa za 2018 r. ustalono, że Minister nie wywiązał się z obowiązku utworzenia kompletnego rejestru w terminie do 24 stycznia 2018 r., ponieważ system ten nie posiadał kilku funkcjonalności. Nie zapewniono bowiem do kwietnia 2018 r., organom administracji publicznej wyszczególnionym w art. 83 ustawy o odpadach[65], dostępu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami oraz linków do rejestrów prowadzonych w innych państwach

[63] Kolejno: Minister, Główny Inspektor, Minister, IOŚ-PIB.

[64] M.P. poz. 118.

[65] Z wyłączeniami, o których mowa w art. 49 ust. 7 ustawy o odpadach.

członkowskich UE, zgodnie z art. 49 ust. 8 ustawy o odpadach. W kontroli tej wykazano także, że wejście w życie od 1 stycznia 2020 r. art. 67 ust. 6 ustawy o odpadach[66] , jak również przepisów przejściowych dotyczących sprawozdawczości, było konsekwencją nieutworzenia BDO.

W celu ograniczenia negatywnych skutków opóźnień w uruchomieniu BDO, przepisy ustaw dostosowywano do tempa i możliwości realizacji prac nad nią.

Ostatecznie do 18 grudnia 2020 r. nie został ogłoszony komunikat o uruchomieniu BDO. Tym samym BDO nie została formalnie uruchomiona, pomimo że od 1 stycznia 2020 r. ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość realizowana była przy pomocy modułów wytworzonych w ramach projektu BDO.

Powierzanie utworzenia BDO podmiotom zewnętrznym

W latach 2016–2020 Minister dwukrotnie powierzał utworzenie BDO podmiotom zewnętrznym, tj. 5 lutego 2016 r. Głównemu Inspektorowi, którego zobowiązał do utworzenia i administrowania BDO. Następnie 19 lipca 2017 r. Minister przejął od Głównego Inspektora koordynację utworzenia BDO, a jednocześnie wyznaczył go do administrowania BDO po jej utworzeniu[67]. Główny Inspektor nie przekazał protokolarnie żadnych produktów do Ministerstwa po przejęciu przez Ministra 19 lipca 2017 r. zadań koordynacji utworzenia BDO. 18 listopada 2018 r. Minister uchylił ww. decyzję i tym samym przejął od Głównego Inspektora zadanie administrowania BDO.

Decyzją z 6 listopada 2018 r. Minister powierzył IOŚ-PIB uruchomienie BDO, tj. realizację zadań mających na celu utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących ewidencji oraz sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami.

7 grudnia 2018 r. zawarto porozumienie nr 1 pomiędzy Ministrem a dyrektorem IOŚ-PIB[68], które określało wymagania dla BDO oraz harmonogram realizacji projektu.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem projektu[69] terminy realizacji poszczególnych etapów wyznaczono na:

1) 31 stycznia 2019 r. – etap przygotowania projektu[70];
2) 30 września 2019 r. – etap analityczno-produkcyjny[71];
3) 29 listopada 2019 r. – etap wdrożenia[72];

---

66 Dodany przez art. 1 pkt 9 lit. f ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2422, ze zm.), który stanowił że: *Dokumenty ewidencji odpadów, o których mowa w ust. 1, sporządza się za pośrednictwem indywidualnego konta BDO*;

67 Pismo, znak: DGO-D.0402.1.2017.MG.

68 Zmienione aneksem nr 1 z 23 stycznia 2019 r., aneksem nr 2 z 29 sierpnia 2019 r. oraz aneksem nr 3 z 3 grudnia 2020 r., dalej: *Porozumienie*.

69 Str. 7 załącznika nr 1 do Porozumienia.

70 W ramach etapu należało wykonać: Określenie głównych założeń projektu, Ogólną analizę Produktów: 1–9, Weryfikację koncepcji architektonicznej systemu.

71 W ramach etapu należało wykonać: Wdrożenie i produkcyjne uruchomienie Produktów: 1–4 i 9, Przeprowadzenie szkoleń z zakresu Produktów 1–4 (Produkt 7), Produkcyjne uruchomienie Produktu 8.

72 W ramach etapu należało wykonać: Wytworzenie Produktów 1–4 i 6–9, Pilotażowe uruchomienie Produktów: 1 i 8.

4) 30 lipca 2020 r. – etap analityczno-produkcyjny II[73];
5) 31 sierpnia 2020 r. – etap wdrożenia II;
6) 30 września 2020 r. – etap zamykania projektu[74];
7) 31 grudnia 2020 r. – utrzymanie systemu.

Uruchamianie kolejnych modułów BDO

1 stycznia 2020 r. zostały uruchomione: moduł ewidencji oraz moduł sprawozdawczości, w ramach których uruchomiono:

- 1 stycznia 2020 r. – sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; sprawozdania podmiotu prowadzącego PSZOK oraz sprawozdanie podmiotu zbierającego odpady komunalne,
- 1 czerwca 2020 r. – sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi,
- 29 czerwca 2020 r. – sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi,
- 30 września 2020 r. – sprawozdania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 2 listopada 2020 r. – sprawozdania marszałków w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Nierealizowanie projektu BDO zgodnie z ustaleniami

Projektu BDO nie realizowano zgodnie z postanowieniami Porozumienia oraz nie aktualizowano przyjętego harmonogramu prac. Nie wykonano terminowo oraz w całości żadnego z określonych w Porozumieniu produktów.

W Ministerstwie nie odebrano formalnie żadnego z etapów projektu. Nie prowadzono również pełnej dokumentacji projektowej określonej w Porozumieniu.

Nierzetelny nadzór DGO nad realizacją postanowień Porozumienia

Na podstawie protokołu z kontroli wewnętrznej, w zakresie realizacji BDO, przeprowadzonej w IOŚ-PIB m.in. nie odnotowano działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym, wynikających z DIP, a Rejestr Jakości oraz Dziennik Doświadczeń nie funkcjonowały. Rejestr Jakości stanowi kluczowe narzędzie zapewnienia jakości i główne narzędzie komunikacji w tym obszarze pomiędzy Kierownikiem Projektu i Zespołami Roboczymi. Zgodnie z zapisami DIP wynikające z Rejestru Jakości wymagane kontrole dające wynik pozytywny są warunkiem odbioru Produktu.

Brak formalnego dostępu do BDO pracowników DGO i IOŚ-PIB

Dopiero 10 stycznia 2020 r. 9 pracownikom Ministerstwa utworzono administracyjne konta służące do rozpatrywania wniosków jap o uzyskanie dostępu do JAP-BDO. Minister formalnie nie powierzył do 2 grudnia 2020 r. IOŚ-PIB zadania polegającego na udzielaniu jap dostępu do JAP-BDO. Mimo że IOŚ-PIB był zaangażowany w udzielanie dostępu do JAP-BDO od 1 stycznia 2020 r., dopiero od 10 grudnia 2019 r. do 16 września 2020 r. utworzono 13 pracownikom IOŚ-PIB indywidualne administracyjne konta służące do rozpatrywania ww. wniosków. Należy podkreślić, że do 2 grudnia 2020 r. zawarte pomiędzy Ministrem i dyrektorem IOŚ-PIB Porozumienie

[73] W ramach etapu należało wykonać: Wytworzenie Produktu 5.

[74] W ramach etapu należało wykonać: Przeprowadzenie szkoleń z zakresu Produktu 5.

nie uprawniało IOŚ-PIB do realizacji przez ten podmiot zadań administratora BDO w imieniu Ministra. Tym samym brak było formalnej podstawy do realizacji ww. zadania przez IOŚ-PIB. Zdaniem NIK brak formalnego powierzenia IOŚ-PIB, na podstawie art. 81 ust. 3 ustawy o odpadach, realizacji ww. zadania skutkowało naruszeniem art. 81 ust. 1 ustawy o odpadach.

Ponadto ustalono, że konto w JAP-BDO dla głównego użytkownika w Ministerstwie utworzono dopiero 3 listopada 2020 r., tj. 11 miesięcy od dnia rozpoczęcia gromadzenia w BDO danych z ewidencji odpadów.

W ocenie NIK Minister powinien posiadać pełny dostęp do informacji gromadzonych w BDO, zgodnie z załącznikiem do rozporządzeń w sprawie funkcjonowania BDO.

Funkcjonowanie BDO

Przeprowadzone 1 i 3 grudnia oględziny BDO wykazały, że jej elementy, tj. rejestr, moduły ewidencji i sprawozdawczości, umożliwiały gromadzenie informacji wskazanych w art. 79 ustawy o odpadach, z wyłączeniem:

- informacji zawartych w dokumentach, o których mowa w art. 23 ust. 3 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o opakowaniach;
- informacji zawarte w zaświadczeniach, o których mowa w art. 53 ust. 1, art. 55 ust. 1 i art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie;
- informacji zawartych w zaświadczeniach, o których mowa w art. 59a ust. 1 oraz art. 64a ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach.

Marszałkowie uzyskiwali dostęp do JAP-BDO od 16 marca do 25 września 2020 r.

Moduł sprawozdawczości dla marszałków udostępniono 2 listopada 2020 r., natomiast 12 listopada 2020 r. dokonano aktualizacji systemu w tym zakresie i udostępniono kolejne funkcje.

Niewystarczające reakcja Ministerstwa na zgłaszane problemy dotyczące BDO

Odpowiedzi na pisma kierowane do DGO, dotyczące problemów z funkcjonowaniem BDO, udzielane były z opóźnieniem lub nie udzielano na te pisma odpowiedzi. Na próbie 12 pism, dotyczących problemów z funkcjonowaniem BDO stwierdzono 1 przypadek nieudzielenia odpowiedzi UM w Olsztynie[75], 2 przypadki udzielenia przez DGO odpowiedzi na pisma UM we Wrocławiu ze znacznym opóźnieniem[76]. Ponadto ustalono także, że DGO przekazało do IOŚ-PIB 7 pism z ww. UM[77], pomimo że zgodnie z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w Ministerstwie

[75] Korespondencja z 19 października 2020 r. Sprawa zarejestrowana w systemie EZD pod numerem 1421797.

[76] Pismo z 6 marca 2020 r. (znak: DOW-S-I.7034.10.13.2020.AH) – odpowiedź udzielona 9 grudnia 2020 r., tj. po upływie 9 miesięcy. Pismo z 25 czerwca 2020 r. (znak: DOW-S-I.7034.10.132.2020.AH) – odpowiedź udzielona dopiero 11 grudnia 2020 r.

[77] Pisma z: 10 stycznia 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.9.2020.AH); 2 marca 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.10.12.2020.AH); 8 kwietnia 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.10.22.2020.AH); 22 kwietnia 2020 r., (znak: DOWSI.7034.10.39.2020.AH); 8 czerwca 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.10.101.2020.AH); 8 czerwca 2020 r., (znak: DOW-SI.7034.10.100.2020.AH); 9 czerwca 2020 r., (znak: DOWSI.7034.10.91.2020.AH).

sprawy poruszane w pismach były we właściwości DGO. W przypadku 3 z ww. 7 pism do Ministerstwa nie trafiły kopie odpowiedzi, a w DGO nie weryfikowano, czy odpowiedź została udzielona przez IOŚ-PIB.

Finansowanie BDO wydłużone o 11 lat

Źródła i limity środków przeznaczonych na finansowanie przygotowania, utworzenia i utrzymania BDO zostały określone w art. 251 ust. 1–3 ustawy o odpadach[78]. Zadania związane z utworzeniem BDO w głównej mierze finansowane były ze środków NFOŚiGW, w ramach umowy zawartej 8 października 2014 r.[79] pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa – Ministerstwem[80]. Jednak termin realizacji BDO był wydłużany poprzez wprowadzanie kolejnych aneksów, łącznie o 11 lat[81].

Wydatki na zadania związane z utworzeniem BDO

Ministerstwo, w okresie objętym kontrolą, do 30 listopada 2020 r. wydatkowało na zadania związane z utworzeniem BDO, w tym wynagrodzenia, 7 032,1 tys. zł. Jak wyjaśnił dyrektor Biura Finansowego, Ministerstwo nie ponosiło wydatków na zadania związane z utworzeniem BDO w 2016 r.

Wszystkie wydatki realizowane były w ramach działania 12.1.6.1. *System zagospodarowania odpadów.*

Minister wystąpił 11 czerwca 2019 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o wydanie decyzji, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, o zapewnieniu finansowania zadania dot. BDO w latach 2020–2025. 18 lipca 2019 r. Minister Finansów, zgodnie ze złożonym wnioskiem, wydał decyzję nr 35/2019 o zapewnieniu w ww. okresie finansowania w wysokości 3 309,0 tys. zł[82].

Zaciągnięcie przez Ministra zobowiązań finansowych z naruszeniem przepisów ufp

Minister zaciągnął zobowiązania finansowe na 2018 r. w wysokości 480,6 tys. zł, w ramach umów zawartych lub aneksowanych od 2 października 2017 r. do 30 marca 2018 r.[83] o łącznej wartości 612,7 tys. zł, z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.

20 marca 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, oraz w związku z pismem Ministra z 13 marca 2017 r.[84], wydał decyzję[85] w sprawie anulowania decyzji Ministra Finansów nr 202/2014 z 12 grudnia 2014 r.[86] o zapewnieniu finansowania realizacji wydatków dotyczących zadania pn.: *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*. Minister wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem

[78] Maksymalne limity wydatków budżetu państwa (art. 251 ust. 1 ustawy o odpadach) w latach 2016–2020 wynosiły: 1 000 tys. zł w 2016 r.; 636,5 tys. zł w 2017 r.; 1 080 tys. zł w 2018 r.; 3 436,5 tys. zł w 2019 r.; 2 211 tys. zł w 2020 r. Maksymalne limity wydatków NFOŚiGW (art. 251 ust. 3 ustawy o odpadach) w latach 2016–2020 wynosiły: 5 500 tys. zł w 2016 r.; 0 zł w 2017 r.; 3 250 tys. zł w 2018 r.; 14 624 tys. zł 2019 r.; 9 854 tys. zł w 2020 r.

[79] Nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-GO/D.

[80] Zmieniona sześcioma aneksami zawartymi w terminach: 4 kwietnia 2016 r.; 27 grudnia 2017 r.; 10 maja 2018 r.; 24 maja 2019 r.; 20 listopada 2019 r.; 12 czerwca 2020 r.

[81] W drodze: aneksu nr 1/95 dokonano zmiany terminu zakończenia realizacji z 31 grudnia 2017 r. na 31 grudnia 2019 r.; aneksu nr 3/271 – z 31 grudnia 2019 r. na 31 grudnia 2025 r.; aneksu nr 6/339 dokonano zmiany terminu osiągnięcia efektu rzeczowego na 31 grudnia 2028 r.

[82] Pismo, znak: FG2.4143.65.2019.

[83] Nr BDG-WKSIR 189/2017, nr BDG-wksir124/2017, nr BDG-wksir123/2017,nrBDG-wksir122/2017.

[84] Znak: DE-I.350.79.2017.JS/336612.

[85] Pismo, znak: FG2.4143.118.2017.

[86] Znak: FG2-407P/59/14/DTW/202/1044.

z 22 sierpnia 2018 r.[87] o uruchomienie środków z rezerwy celowej – część 83, poz. 59 – na realizację zadania utworzenia BDO w wysokości 1 000,0 tys. zł[88]. Minister Finansów decyzją z 28 sierpnia 2018 r.[89] dokonał zmian w budżecie państwa zgodnych z ww. wnioskiem. W rozliczeniu zaliczki otrzymanej w 2018 r., o wartości 1 000,0 tys. zł, ujęto wydatki o wartości 793 728,25 zł, w tym wydatki poniesione na zadania realizowane w ramach umów zawartych przed dniem uzyskania środków z rezerwy celowej – część 83, poz. 59.

W uzasadnieniu wydatków w pozycji:

- 1.1.HRF wskazano umowę nr BDG-WKSIR 189/2017[90] na stworzenie, dostarczenie, zainstalowanie oraz sparametryzowanie systemu teleinformatycznego *Rejestr-BDO*, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 153 504 zł brutto[91], płatne w 2018 r. po dokonaniu odbioru zadań;
- 1.2 HRF wskazano umowę nr BDG-wksir124/2017[92] na wsparcie administracyjne projektu, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 151 200 zł[93] brutto, w tym 113 680 tys. zł w 2018 r.;
- 1.3 HRF wskazano umowę nr BDG-wksir123/2017[94] na usługi głównego analityka, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 154 000 zł brutto[95], w tym 108 960 zł w 2018 r.;
- 1.4 HRF: umowa nr BDG-wksir122/2017[96] na usługę koordynacji wsparcia przygotowań realizacji projektu BDO, w przypadku której łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 154 000 zł brutto[97], w tym 104 500 zł w 2018 r. Zobowiązania na 2018 r. w ramach ww. umów zostały zaciągnięte w Ministerstwie przed wydaniem przez Ministra Finansów decyzji z 28 sierpnia 2018 r.

[87] Pismo, znak: DE-I.350.129.2018.JS.

[88] Na podstawie art. 154 ust. 1 ufp oraz w związku z § 11 ust. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r., w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479 ze zm.).

[89] Pismo, znak: MF/FG2.4143.3.224.2018.MF.3052.

[90] Podpisaną 14 grudnia 2017 r.

[91] Z tego: 76 260 zł brutto za wykonanie Fazy Produkcyjnej – prace odebrano 10 stycznia 2018 r.; 21 156 zł brutto za wykonanie Fazy Stabilizacyjnej – prace odebrano 23 stycznia 2018 r.; 8 610 zł brutto za uruchomienie, w ramach Usług Rozwoju Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej; 11 070 zł za uruchomienie, w ramach Usług Rozwoju Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej; maksymalnie 9 840 zł za wykonanie, w ramach Usług Rozwoju Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej; 26 568 zł brutto za wykonanie, w ramach Usług Utrzymania Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej.

[92] Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r., aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

[93] W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 80 640 zł, zaś w aneksie nr 2 w wysokości 151 200 zł.

[94] Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r., aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

[95] W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 84 480 zł, zaś w aneksie nr 2 w wysokości 154 000 zł.

[96] Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r., aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

[97] W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 99 000 zł, zaś w aneksie nr 2 w wysokości 154 000 zł.

W trakcie kontroli stwierdzono rozbieżność pomiędzy danymi o wydatkach planowanych i zrealizowanych w latach 2016–2020 na projekt BDO, przekazanymi przez dyrektora DGO, jako odpowiedzialnego za utworzenie i funkcjonowanie BDO, oraz dyrektora Biura Finansowego. Dyrektor DGO podała, że w 2016 r. poniesiono wydatki w wysokości 39,0 tys. zł, w sytuacji kiedy faktycznie nie poniesiono żadnych wydatków na zadania związane z BDO.

Brak wiedzy w DGO o wydatkach na BDO

5.1.2. Prowadzenie i aktualizowanie BDO przez marszałków województw

Prowadzenie i aktualizowanie BDO w UM

W poszczególnych UM do prowadzenia i obsługi BDO zaangażowanych było, w zależności od organizacji pracy i realizowanych zadań, od 4 do 90 osób. Wszyscy zaangażowani pracownicy spełniali wymóg zawarty w art 80 ust. 1c ustawy o odpadach, tj. przetwarzali dane osobowe i posiadali pisemne upoważnienie wydane przez administratora danych.

W UM do prowadzenia i obsługi BDO zatrudniano od 4 do 90 pracowników

W UM funkcjonował jedynie rejestr. Poza danymi identyfikacyjnymi podmiotów, danymi dotyczącymi instalacji w rejestrze znajdowało się repozytorium dokumentów, tj.: decyzje wskazane w art. 79 ust. 2 pkt 8 i 9 ustawy o odpadach oraz dokumenty stanowiące załączniki o wpis do rejestru (skany). Decyzje administracyjne na gospodarowanie odpadami, wydane przez poszczególne organy ochrony środowiska[98], przekazywane były zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. W 7 z 8 skontrolowanych UM przekazane decyzje zostały wprowadzone do BDO, w 1 UM decyzje w formie papierowej gromadzone były w segregatorach[99]. Nie było możliwości wygenerowania raportu w tym zakresie. W rejestrze gromadzono także dokumenty ewidencji odpadów prowadzone na bieżąco przez poszczególne podmioty gospodarujące odpadami, jednak do 31 grudnia 2020 r. dopuszczono możliwość prowadzenia ewidencji w formie papierowej[100]. Oznacza to, że nie wszystkie dokumenty ewidencji znajdowały się w BDO, co ograniczało możliwość oceny, czy wszystkie podmioty zobowiązane do prowadzenia ewidencji odpadów prowadzą ją zgodnie z ustawą o odpadach.

W ramach BDO przez ponad 3 lata od daty jej utworzenia funkcjonował tylko rejestr

W 1 z 8 skontrolowanych UM rejestr nie zawierał wszystkich danych wymaganych w art. 52 ustawy o odpadach[101], w 1 UM dane były nieaktualizowane, co jak wyjaśniono wynikało z przyczyn technicznych[102].

Rejestry prowadzone zgodnie z ustawą o odpadach

Spośród 8 skontrolowanych UM w 5 (tj. 62,5%) dokonywano wpisów do rejestru, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach, w terminie od 31 do 149 dni[103] po złożeniu wniosku przez podmiot, tj. z przekroczeniem od 1 do 119 dni terminu na dokonanie tego wpisu.

Przekroczenia terminów dokonywania wpisów do rejestru

[98] Marszalek, starosta, regionalny dyrektor ochrony środowiska.

[99] Zachodniopomorski UM.

[100] Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.).

[101] Mazowiecki UM.

[102] Podkarpacki UM.

[103] W świętokrzyskim UM od 38 do 48 dni, w mazursko-warmińskim UM od 8 do 72 dni, w kujawsko-

Odmowy wpisu do rejestru – jednostkowe przypadki

W UM nadal pozostawały złożone wnioski bez rozpatrzenia, i tak np. w 1 UM[104] ustalono 138 takich wniosków. Jak wyjaśnił sekretarz województwa w warmińsko-mazurskim UM: *Z uwagi na wprowadzanie kolejnych zmian przepisów w ustawie o odpadach i ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym włączanie do obowiązku wpisu do „Rejestru BDO" kolejnych grup przedsiębiorców, w obsłudze nadal pozostają kompletne wnioski, które oczekują na rozpatrzenie i nadanie numeru rejestrowego, bądź dokonanie zmian we wpisach do „Rejestru BDO".*

Wadliwie funkcjonujący moduł – rejestr

Wnioskujący do UM o wpis do rejestru nie posiadali w BDO możliwości samodzielnego złożenia korekty wniosku złożonego elektronicznie – nie mogli go wycofać w celu dokonania korekt, lub usunięcia wniosku. Jednocześnie system BDO nie blokował możliwości składania kilku wniosków tego samego rodzaju od 1 wnioskodawcy z tym samym numerem identyfikacyjnym NIP. Negatywnie na czas obsługi wniosków i obniżenie wydajności w rejestrze wpływały liczne awarie BDO, o których nie powiadamiano UM. Również czas reakcji zarówno pracowników Ministerstwa, jak i IOŚ-PIB na zgłaszane problemy był długi, co negatywnie wpływało na terminowe dokonanie wpisu do rejestru.

UM bez możliwości weryfikacji danych

W czerwcu 2020 r. w BDO rozpoczęto zamieszczać moduły sprawozdawcze umożliwiające składanie rocznych sprawozdań, jednak UM nie posiadały do nich dostępu umożliwiającego ich weryfikację. Rejestr nie zawierał[105] także linków do rejestrów prowadzonych w innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich w rozumieniu ustawy o zużytym sprzęcie oraz wykazu funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów, w podziale na województwa oraz w podziale na instalacje o przepustowości poniżej 2 Mg na godzinę i instalacje o mocy przerobowej 2 Mg na godzinę lub więcej.

Dodatkowym utrudnieniem dla UM była zmiana oprogramowania służącego do prowadzenia rejestru, która nastąpiła 16 grudnia 2019 r. i zablokowała możliwość wprowadzania do niego danych pochodzących z papierowych wniosków aktualizacyjnych oraz spowodowała konieczność wprowadzania części danych po raz kolejny[106]. Ustalono, że w związku z przenoszeniem przez IOŚ-PIB danych ze starej do nowej formy rejestru, zaginęły wersje elektroniczne informacji i dokumentów, wprowadzone wcześniej na podstawie dokumentów papierowych.

Przykłady

W **dolnośląskim UM** ustalono m.in., że wersję produkcyjną systemu informatycznego obsługującego BDO Minister wprowadził dopiero 16 grudnia 2019 r. W wyniku powyższego została utracona nieznana liczba informacji wprowadzonych do rejestru od 24 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r., tj. w okresie, w którym wprowadzono łącznie ok. 15 tys. wpisów z urzędu oraz

-pomorskim UM od 52 do 149 dni, w pomorskim UM od 31 do 139 dni, w podkarpackim UM z 45 badanych wniosków, wpisu po terminie dokonano w 22 przypadkach.

[104] Mazowiecki UM.

[105] Według stanu na 14 lipca 2020 r.

[106] Podobne stanowisko co do utrudnień wynikających ze zmiany oprogramowania zajęła naczelnik Wydziału w wyjaśnieniach z 10 listopada 2020 r.

wpisów rejestracyjnych i aktualizacyjnych. Utracono także możliwość generowania raportów z rejestru zawierających m.in. informacje o nazwie, numerze rejestrowym, NIP[107], adresie siedziby i statusie wniosku, co sygnalizowane było Ministrowi. Zastępca dyrektora Wydziału Środowiska UM wyjaśniła, że BDO funkcjonowała w UM od stycznia 2018 r. Zdaniem zastępcy dyrektora wskazanie dokładnej daty udostępnienia systemu nie było możliwe, ponieważ 16 grudnia 2019 r., tj. w momencie uruchomienia nowej (produkcyjnej) wersji systemu[108], został odebrany dostęp do aplikacji. Jak wynikało z korespondencji z Ministerstwem, pierwsza wersja BDO została udostępniona UM po 24 stycznia 2018 r., tj. po dacie wyznaczenia administratora systemu w UM. Od 16 grudnia 2019 r. UM nie posiada dostępu do poprzedniej wersji rejestru (funkcjonującej od stycznia 2018 r. do 13 grudnia 2019 r.).

W **zachodniopomorskim UM** dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska oświadczył m.in.: […] *BDO na chwilę obecną pełni funkcję rejestracji podmiotów, wg schematu – wniosek złożony przez podmiot – weryfikacja Urząd – i w zależności od poprawności danych nadawany jest numer BDO lub wniosek cofany jest do korekty.*[…]. *Funkcjonalność systemu, a dalej jego użyteczność pod kątem prac realizowanych przez Urząd Marszałkowski jest zerowa. Z wprowadzonych danych (po stronie backoffice dla UM) nie można wykonać raportów, a danych nie można zapisać do pliku (word, excel, pdf – opieramy się wyłącznie na funkcji Print Scr). Pozostaje wyszukiwanie poszczególnych podmiotów, przy czym nawet wówczas system działa wybiórczo. Po przeniesieniu danych w grudniu 2019 roku, nie ma dostępu do wcześniejszych danych, zatem nie ma wglądu kiedy podmiot faktycznie uzyskał wpis do BDO. Lista nieprawidłowości funkcjonowania systemu BDO jest długa i sytuacja niestety nie ulega poprawie mimo częstych interwencji w tej sprawie. System BDO w obecnej formie nie może służyć jako baza danych na podstawie której marszałkowie województw mają możliwość przygotowania jakichkolwiek dokumentów strategicznych czy choć udostępnienia informacji o środowisku.*[…].

Informowanie Ministra o braku funkcjonalności BDO

O braku funkcjonalności BDO i dostępu do danych i informacji w niej zawartych marszałkowie informowali Ministra.

Przykłady

Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wystąpił m.in. o rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych: *Zgodnie z ustawą o odpadach* […] *przedsiębiorcy są zobowiązani złożyć sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami wyłącznie za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO. Jednakże powyższy zapis wydaje się być w sprzeczności z art. 14 KPA* […] *jak i ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Wskazać w tym miejscu należy, iż brak podstawy prawnej nakładającej obowiązek posiadania profilu zaufanego dyskwalifikuje konieczność składania sprawozdań wyłącznie drogą elektroniczną za pośrednictwem rejestru BDO. Tym samym mając na względzie ww. przepisy wielu przedsiębiorców korzystając z art. 7a § 1 i art. 14 § 1 KPA przesyła sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami w formie papierowej wyjaśniając przy tym, iż nie mogli złożyć sprawozdania drogą elektroniczną z następujących przyczyn:*

[107] Numer Identyfikacji Podatkowej.

[108] Zmiana wersji systemu wykonana została on-line 16 grudnia 2019 r., przy czym w wiadomości e-mail z 10 grudnia 2019 r. poinformowano, że od 13 grudnia 2019 r. (od godz. 15:00) do 16 grudnia 2019 r. (do godz. 6:00) nastąpi przerwa w dostępie do rejestru w związku z pracami mającymi na celu produkcyjne uruchomienie BDO. Nie poinformowano, że systemy zostaną zmienione z dotychczasowego rejestru na całkiem (radykalnie) nową wersję. W wiadomości e-mail z 16 grudnia 2019 r. (godz. 07:38) UM został poinformowany, że 16 grudnia 2019 r. została produkcyjnie uruchomiona BDO w zakresie modułu elektronicznych wniosków oraz modułu ewidencji odpadów.

1) *brak możliwości zalogowania do rejestru BDO pomimo posiadanego numeru rejestrowego, loginu i hasła;*
2) *brak możliwości wygenerowania kodu API – wynika z braku możliwości zalogowania się do systemu BDO;*
3) *nieposiadanie profilu zaufanego.*

Resumując, zwracam się z uprzejmą prośbą o podanie podstawy prawnej, która:

A. *Nakłada na osobę prowadzącą działalność gospodarczą obowiązek posiadania profilu zaufanego.*
B. *Daje możliwość organowi wykluczenia doręczania korespondencji papierowej. Ponadto proszę o wskazanie jak należy postąpić ze sprawozdaniami złożonymi przez przedsiębiorców wyłącznie w formie papierowej ze względu na brak profilu zaufanego/brak dostępu do komputera.*

W odpowiedzi sformułowanej przez Zespół BDO stwierdzono: *informujemy, iż do składania rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi oraz rocznych sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami zobowiązane są podmioty, o których mowa w art. 73, art. 74a, i art. 75 ustawy o odpadach. Sprawozdania należy składać elektronicznie zgodnie z ustawą o odpadach.*

Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi na powyższe pytanie Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego.

Marszałek Województwa Dolnośląskiego dziewięciokrotnie występował m.in. z opisem problemów funkcjonowania BDO:

1) brak możliwości wygenerowania formularza rejestrowego, aktualizacyjnego i o wykreśleniu z rejestru, złożonych elektronicznie za pośrednictwem BDO, w jakiejkolwiek postaci (zarówno plików PDF, jak i wykonania jednolitego wydruku); problem poruszony w piśmie z 10 stycznia 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.9.2020.AH; Minister przekazał ww. pismo do IOŚ-PIB; brak odpowiedzi;
2) utrata lub zmiana danych wprowadzonych do rejestru przed 16 grudnia 2019 r. w wyniku produkcyjnego uruchomienia właściwej BDO; problem poruszony w piśmie z 2 marca 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.12.2020.AH; brak odpowiedzi;
3) problem dotyczący dokumentów ewidencji odpadów sporządzanych za pośrednictwem BDO; problem poruszony w piśmie z 6 marca 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.13.2020.AH; brak odpowiedzi;
4) problem dotyczący aktualizacji działu XI w ramach rejestru; poruszony w piśmie z 14 kwietnia 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.23.2020.AH; Minister udzielił odpowiedzi 28 kwietnia 2020 r.;
5) brak uwzględnienia w rejestrze dyspozycji art. 65 k.p.a.; problem poruszony w piśmie z 22 kwietnia 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.39.2020.AH; Minister przekazał ww. pismo do IOŚ-PIB; brak odpowiedzi;
6) utrata lub zmiana danych wprowadzonych do rejestru przed 16 grudnia 2019 r. w wyniku produkcyjnego uruchomienia właściwej BDO; problem poruszony ponownie w piśmie z 8 czerwca 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.101.2020.AH; Minister przekazał ww. pismo do IOŚ-PIB, odpowiedzi udzielono 19 czerwca 2020 r.;
7) problem dot. aktualizacji działu XI w ramach rejestru; problem poruszony ponownie w piśmie z 8 czerwca 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.100.2020.AH; Minister przekazał ww. pismo do IOŚ-PIB; brak odpowiedzi;
8) brak możliwości generowania elektronicznych formularzy składanych przez podmioty za pośrednictwem BDO; problem poruszony ponownie w piśmie z 9 czerwca 2020 r., znak: DOW-S-I.7034.10.91.2020.AH; Minister przekazał ww. pismo do IOŚ-PIB; brak odpowiedzi.

Spośród 8 skontrolowanych UM w 2[109] nie podejmowano działań mających na celu identyfikację podmiotów, które zobowiązane były złożyć wniosek o wpis do rejestru.

5.1.3. Wykorzystywanie danych i informacji BDO i innych baz danych przez organy administracji publicznej

Brak możliwości monitorowania rynku odpadów przez jap z wykorzystaniem danych BDO

Zarówno Minister, a szczególnie właściwe organy administracji publicznej, ze względu na brak funkcjonalności BDO, miały ograniczoną możliwość monitorowania rynku odpadów. Jap nie miały możliwości korzystania z danych gromadzonych w BDO. W BDO niemożliwe było m.in.:

- wyfiltrowanie w rejestrze listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku;
- wydruk sprawozdań i wniosków z BDO, w tym wydruk do pliku;
- eksport danych z systemu;
- podanie łącznej liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych do wybranego marszałka;
- raportowanie o liczbie poszczególnych rodzajów działalności w ujęciu liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania lub wydobycia odpadów ze składowiska;
- ustalenie liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na lata 2018 oraz 2019;
- ustalenie liczby zarejestrowanych podmiotów, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, z podziałem na lata;
- dostęp osoby upoważnionej przez Ministra do informacji o liczbie wniosków złożonych i rozpatrzonych z podziałem na województwa;
- generowanie zestawień przez jap na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO, w tym danych podanych w sprawozdaniach.

Sprawozdanie o odpadach mogło być weryfikowane przez pracowników wójta/burmistrza/prezydenta miasta/marszałka wyłącznie poprzez analizę danych zawartych w sprawozdaniu.

Osoba kierująca Zespołem BDO w Ministerstwie oświadczyła, że według stanu na 1 grudnia 2020 r., dla całego modułu sprawozdawczości (także dla jap) nie było możliwości wydruku sprawozdań. W trakcie prac nad BDO przyjęto bowiem brak konieczności wydruku sprawozdań i raportów z uwagi na obowiązek sporządzania ich elektronicznie. Ponadto oświadczyła, że: *nie jest planowane wdrożenie funkcjonalności wydruku raportów w 2020 r. Harmonogram prac na 2021 r. jest obecnie w fazie opracowywania.*

Nie było również możliwości ustalenia w BDO, w Ministerstwie liczby wniosków rejestrowych oraz aktualizacyjnych, złożonych do marszałków[110], a także liczby wniosków rozpatrzonych w poszczególnych latach. Przyczyną był brak dostępu do informacji z podziałem na województwa.

[109] Zachodniopomorski UM, warmińsko-mazurski UM.

[110] Na przykładzie danych dla marszałków województw: dolnośląskiego, mazowieckiego oraz warmińsko-mazurskiego w 2018 r., w 2019 r. oraz w 2020 r.

Nie zapewniono również w BDO możliwości realizacji zadania zgodnie z art. 65 k.p.a. Stwierdzono bowiem brak możliwości przekazania przez jap, w trybie art. 65 k.p.a., wniosków i sprawozdań złożonych przez podmiot obowiązany.

UM gromadziły dane w innych bazach i rejestrach

Dane, o których mowa w art. 79 ustawy o odpadach oraz informacje, które nie mogły być umieszczone w BDO gromadzono w dotychczas prowadzonych w UM bazach danych i rejestrach, w tym m.in. w WSO – Wojewódzki System Odpadowy[111]; WBZŚ – Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska, służący do poboru, weryfikacji, redystrybucji oraz windykacji opłat środowiskowych oraz do zbierania i przetwarzania informacji o środowisku i jego ochronie[112]; BDoŚ GOK – Baza Danych o Środowisku Gospodarka Odpadami Komunalnymi, służąca do gromadzenia, przetwarzania i analiz danych dotyczących odpadów komunalnych[113]; BDoŚ – Zestawienia Zbiorcze – Baza Danych o Środowisku w zakresie Gospodarowani Odpadami Pozostałymi, służący do gromadzenia, przetwarzania i analiz danych dotyczących odpadów pozostałych (inne niż komunalne)[114]. W UM tworzono również własne rejestry w programach MS Word i MS Excel.

Problemy IOŚ związane z funkcjonowaniem BDO

W wyniku prowadzonych przez wioś kontroli zgłaszano problemy o możliwości korzystania z BDO przez podmioty realizujące zadania w zakresie przepisów: o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, o bateriach i akumulatorach, o zużytym sprzęcie.

Główny Inspektor informował Ministra o problemach w funkcjonowaniu BDO

Główny Inspektor w 2019 r. i w 2020 r. informował Ministra o zgłaszanych przez inspektorów wioś problemach dotyczących możliwości korzystania z zasobów BDO. Ponadto w celu uzyskania informacji niezbędnych do sporządzenia raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. zwrócono się do marszałków[115] z prośbą o przekazanie danych związanych z prowadzoną BDO, w tym danych dotyczących liczby podmiotów wpisanych i wykreślonych z BDO w 2018 r. W związku z faktem, że nie wszyscy marszałkowie przesłali informacje, w lutym 2019 r. Główny Inspektor poinformował[116] DGO o problemach związanych z pozyskaniem danych do raportu oraz, że aktualny poziom oprogramowania rejestru uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej

[111] Dostawcą oprogramowania był Minister. Oprogramowanie powstało w 2003 r. i było dostarczone przez resort do wszystkich UM, które wdrażały system do 2005 r. W 2008 r. system został dostosowany do ówczesnych wymagań prawnych oraz funkcjonalnych w zakresie sprawozdawczości z gospodarowania odpadami. Od tamtej pory system nie jest aktualizowany.

[112] W systemie gromadzone są dane przedkładane przez podmioty zobowiązane do ponoszenia opłat. Dzięki wbudowanej funkcjonalności Ekopłatnik, udostępnionej *on-line*, umożliwia podmiotom korzystającym ze środowiska elektroniczne składanie wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz wysokości należnej opłaty.

[113] Stanowi moduł WBZŚ (SOZAT) – umożliwia sporządzanie przez gminy rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami komunalnymi, a następnie ich przedłożenie marszałkowi.

[114] Stanowi moduł WBZŚ (SOZAT) – umożliwia sporządzanie i przekazywanie marszałkowi zbiorczych zestawień danych o odpadach w formie elektronicznej oraz papierowej (możliwy wydruk) oraz eksport zawartych w nich danych do sytemu opłatowego WBZŚ (SOZAT) prowadzonego przez marszałka. Jest unowocześnioną wersją oprogramowania w zakresie zbierania danych o odpadach, dostosowaną do zmienionych w 2010 r. wzorów formularzy.

[115] Pismo z 16 stycznia 2019 r., znak: DKGO/0702-2/19/ad.

[116] Pismo z 19 lutego 2019 r., znak: DKGO/0702-12/19/ad.

informacji o podmiotach do niego wpisanych. Poinformował również, że podobne problemy będą dotyczyły *Raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r.* Dodatkowo w piśmie zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia funkcjonalności rejestru w sposób, który umożliwi rzetelne i terminowe wywiązywanie się z nałożonych na Głównego Inspektora obowiązków związanych z ustawą o bateriach i akumulatorach oraz ustawą o zużytym sprzęcie. W odpowiedzi z kwietnia 2019 r.[117] zastępca dyrektora DGO wyraziła zgodę na sporządzenie raportów z pominięciem danych, których nie można uzyskać z UM.

BDO nie pozwalała na ustalenie liczby podmiotów wprowadzających pojazdy, które złożyły sprawozdania za 2019 r. i istnieje obawa, że zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2019 r. przedawnią się już z końcem 2025 r.

W ocenie NIK brak funkcjonalności BDO uniemożliwiał organom IOŚ monitorowanie rynku odpadów, a sporządzane przez Głównego Inspektora raporty nie mogły zawierać wiarygodnych danych, ze względu na brak dostępu GIOŚ do danych i informacji niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach gospodarujących poszczególnymi rodzajami odpadów oraz podmiotach wprowadzających produkty i produkty w opakowaniach na rynek krajowy.

Trudności gmin z uzyskaniem dostępu do BDO

W trakcie kontroli stwierdzono, że problemy z uzyskaniem dostępu do BDO miały również gminy.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Sandomierzu** wyjaśniono m.in., że były trudności z uzyskaniem dostępu do BDO, a dane zawarte w rejestrze nie odzwierciedlały stanu faktycznego, były niepełne lub w ogóle brakowało danych.

W **Urzędzie Miejskim w Gdańsku** zastępca prezydenta miasta wyjaśnił m.in., że panel sprawozdawczy w BDO przez długi czas nie funkcjonował prawidłowo, co wielokrotnie telefonicznie zgłaszały podmioty zobowiązane do składania sprawozdań. Wobec paraliżu i niefunkcjonującego prawidłowo panelu sprawozdawczego, Ministerstwo zmieniło część przepisów i został wprowadzony okres przejściowy. Ponadto zastępca prezydenta miasta poinformował, że *Urząd „nie widzi" sprawozdań złożonych przez podmioty do tego zobowiązane*. Nie ma też możliwości przygotowania sprawozdania wójta, burmistrza, prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W **Urzędzie Miejskim w Mielcu** wyjaśniono m.in., że: *Urząd dokonał wszelkich formalności w celu uzyskania dostępu do BDO w zakresie uprawnień wynikających z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 1071). Urzędowi przypisane zostało indywidualne konto JAP za pośrednictwem strony internetowej, jednakże do dnia dzisiejszego Urząd nie miał dostępu do składanych przez podmioty sprawozdań – moduł ze sprawozdawczością podmiotów widoczny jest od 4 września 2020 r.* […]. *Dodatkowe utrudnienie stanowi fakt, iż sprawozdania po raz pierwszy składane są elektronicznie, pracownicy gminy nie zostali odpowiednio przeszkoleni, pomimo wcześniejszego uczestnictwa w kilku szkoleniach (szkolenia ogólne)*.

[117] Pismo z 18 kwietnia 2019 r., znak: DGO-II.055.4.2019.MA.

Monitorowanie przez marszałków rynku odpadów z wykorzystaniem BDO

Brak możliwości monitorowania rynku odpadów z wykorzystaniem BDO

Pracownicy UM nie mieli możliwości w BDO wyszukiwania, raportowania, czy tworzenia jakichkolwiek zestawień danych, które były gromadzone na podstawie wprowadzonych przez podmioty sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami. W BDO umieszczane były przez pracowników UM decyzje administracyjne w zakresie gospodarowania odpadami wydane i przesłane także przez inne organy. Jednak w przypadku gdyby dana decyzja wydana przez inny organ, np. przez starostę, wygasła z mocy prawa, a nie byłaby dla niej wydana decyzja o wygaszeniu, wówczas decyzja ta widniałaby w BDO jako obowiązująca, co nie byłoby zgodne ze stanem faktycznym.

W UM identyfikowano jednostkowe problemy z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów

W UM nie było możliwości określenia ilości oraz sposobów zagospodarowania wytworzonych odpadów w poszczególnych instalacjach, ponieważ w przekazywanych do UM sprawozdaniach nie przedstawiano danych dotyczących odbiorców poszczególnych rodzajów odpadów. Z kolei przetwarzający odpady przedstawiali w sprawozdaniach informacje o ilości odpadów przetworzonych (bez wskazania źródła pochodzenia poszczególnych rodzajów odpadów) w danym roku oraz metodzie odzysku lub unieszkodliwiania w prowadzonych instalacjach.

W skontrolowanych UM dokonywano analiz w zakresie wytwarzanych i zagospodarowywanych odpadów na terenie poszczególnych województw dla potrzeb sporządzania sprawozdań z realizacji wpgo. W 4 UM wskazano na problemy z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów[118].

W 1 UM[119] zidentyfikowano problem z zagospodarowaniem odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na podstawie doniesień medialnych. W 1 UM[120] zidentyfikowano problemy w 2018 r. dotyczące możliwości zagospodarowania odpadów zielonych i innych odpadów ulegających biodegradacji, a także zmieszanych odpadów komunalnych. Przyczyną były odmowy przyjęcia ww. odpadów do przetworzenia przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: *RIPOK*). W 2 UM[121] stwierdzono znaczące różnice w ilości wytworzonych w stosunku do przetworzonych odpadów opakowań z drewna. W 1 UM[122] problem stanowiło zagospodarowanie odpadu o kodzie 19 12 12[123]. Frakcja ta charakteryzuje się wysoką kalorycznością i powinna być kierowana do produkcji paliw alternatywnych, jednak na terenie kraju nie było dla

[118] Mazowiecki UM, pomorski UM, podkarpacki UM, kujawko-pomorski UM.

[119] Świętokrzyski UM.

[120] Mazowiecki UM.

[121] Zachodniopomorski UM – w latach 2016–2018 wytworzono 27 185,2900 Mg odpadów o kodzie 15 01 03 (opakowania z drewna), a zagospodarowano – 129 995,8020 Mg. Kujawsko-pomorski UM – w latach 2016–2018 wytworzono 28,1 tys. Mg opakowań z drewna, a przetworzono – 266,5 tys. Mg, tj. blisko 9,5 razy więcej.

[122] Podkarpacki UM.

[123] *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11* – odpady powstające w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych, najczęściej stosowanych technikach przetwarzania odpadów komunalnych oraz przetwarzania odpadów z selektywnego zbierania.

tego rodzaju odpadów wystarczającego zbytu. W 1 UM[124] stwierdzono brak instalacji do zagospodarowania frakcji energetycznej odpadów[125] oraz brak instalacji do zagospodarowania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Monitorowanie przez wioś rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych

Monitoring odpadów w ramach kontroli wioś

Monitorowanie strumienia odpadów poużytkowych i podejmowane działania w celu poprawy stanu gospodarki odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi oraz ograniczenia *szarej strefy* odbywały się w ramach działalności kontrolnej.

5.2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz nad podmiotami gospodarującymi odpadami poużytkowymi i opakowaniowymi

Nieskuteczny nadzór nad rynkiem odpadów poużytkowych

Skontrolowane organy administracji publicznej sprawowały ograniczony nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarującymi odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi. Powodem był przede wszystkim brak pełnej informacji o liczbie podmiotów funkcjonujących na rynku poszczególnych kategorii odpadów poużytkowych.

W Ministerstwie mimo podejmowanych działań legislacyjnych mających na celu transpozycję dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/852 oraz 2018/851, nie doprowadzono do pełnej ich transpozycji. Termin transpozycji upłynął 5 lipca 2020 r.

Nierozwiązanym problemem pozostaje sprawa znacznej liczby samochodów bez ważnego ubezpieczenia OC zaewidencjonowanych w CEPiK. Kwestia ta nie była przedmiotem zainteresowania w trakcie prowadzonych działań legislacyjnych przez skontrolowane ministerstwa. Nie wypracowano wspólnego stanowiska w tej sprawie. Ministerstwa nie dysponowały także wynikami analiz, czy wprowadzona zmiana ustawy o odpadach, przewidująca kary za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu, wpłynęła na zmniejszenie liczby pojazdów bez ważnego ubezpieczenia OC w systemie.

Marszałkowie w niewielkim zakresie wykorzystywali uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o opakowaniach w zakresie objętym swoją właściwością. W większości skontrolowanych UM wykazy miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa oraz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów, zamieszczane na stronie internetowej BIP UM, były nierzetelne.

[124] Pomorski UM.

[125] Pozostałości z sortowania odpadów komunalnych w wyniku przetwarzania.

Organy IOŚ generalnie prawidłowo prowadziły kontrole podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów ustaw: o zużytym sprzęcie, o bateriach i akumulatorach, o recyklingu pojazdów i o opakowaniach, oraz sprawdzały wywiązywanie się przez kontrolowane podmioty z ustawowych obowiązków, choć nie zawsze znajdowało to odzwierciedlenie w dokumentacji pokontrolnej.

Zdecydowana większość kontroli prowadzona była w podmiotach, w których przeprowadzenie kontroli co najmniej raz w roku wynikało z obowiązków ustawowych, przy czym blisko połowa skontrolowanych wioś nie wywiązywała się z ustawowego obowiązku przeprowadzania kontroli co najmniej raz w roku we wszystkich zakładach przetwarzania zużytego sprzętu i zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów funkcjonujących na terenie ich właściwości.

Praktycznie poza systemem kontroli organów administracji publicznej znajdowały się organizacje odzysku opakowań, podmioty pośredniczące, autoryzowani przedstawiciele, organizacje odzysku sprzętu, podmioty wprowadzające pojazdy oraz przedsiębiorcy prowadzący strzępiarki.

5.2.1. Minister Klimatu i Środowiska

Podejmowane działania legislacyjne w zakresie odpadów poużytkowych

W Ministerstwie prowadzone były prace legislacyjne dotyczące odpadów, w tym odpadów poużytkowych. W wyniku tych prac zostały przyjęte m.in.: ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, która wprowadzała m.in. rozwiązania mające na celu ograniczenie zużycia lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, stosownie do wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy[126]; ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (zmiany przewidziane w ustawie dotyczyły m.in. modyfikacji przepisów dotyczących BDO – w zakresie zmiany w regule finansowej określającej wysokość środków finansowych niezbędnych do utworzenia oraz obsługi BDO); ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, w której przewidziano m.in. wprowadzenie obowiązku posiadania zabezpieczenia roszczeń dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami, dodatkowe wymagania w zakresie zbierania i magazynowania odpadów, wprowadzenie wymogu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania i składowania odpadów, możliwość odmowy wydania decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów dotyczących gospodarki odpadami. Ponadto wprowadzono zmiany w ustawach: o Inspekcji Ochrony Środowiska, Prawo o ruchu drogowym oraz o transporcie drogowym[127] umożliwiające prowadzenie organom kontrolnym efektywnego nadzoru nad działalnością dotyczącą transportu odpadów.

[126] Dz .Urz. UE L 115 z 6.05.2015, str. 11.

[127] Ustawy: z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.), dalej: *ustawa - Prawo o ruchu drogowym*, oraz z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 180, ze zm.).

Aby zapobiec praktykom oferowania przez prowadzących jednostki handlowe, w miejsce toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości do 50 mikrometrów, toreb z tworzywa sztucznego o nieco większej grubości, ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wprowadzony został obowiązek pobierania opłaty recyklingowej także od pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej.

Ocena *ex-post* ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw została przeprowadzona w listopadzie 2019 r. przez DGO we współpracy z GIOŚ.

W ocenie efektów wprowadzonych regulacji jako dotychczas zaobserwowane pozytywne skutki wprowadzenia nowych przepisów wskazano: zmniejszenie liczby pożarów nagromadzonych odpadów, wzrost aktywności i skuteczności organów administracji oraz właściwych służb, zwiększenie liczby kierowanych do IOŚ zgłoszeń, zwiększenie wykrywalności naruszania obowiązujących przepisów z zakresu gospodarki odpadami.

W listopadzie 2018 r. dyrektor DGO przekazała do zaopiniowania przez Zespół do Spraw OSR projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Projekt ustawy miał na celu dokonanie transpozycji *pakietu odpadowego*. OSR został zaakceptowany przez przewodniczącego ww. Zespołu w styczniu 2020 r. Projekt ustawy wprowadzono do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w lipcu 2020 r. W październiku 2020 r. został on wysłany do opiniowania, uzgodnień i konsultacji publicznych.

Transpozycja *pakietu odpadowego* z opóźnieniem

Mimo prowadzonych w Ministerstwie ww. prac związanych z transpozycją *pakietu odpadowego*, pełna transpozycja dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/852 oraz 2018/851 nie została przeprowadzona w terminie określonym w art. 2 ust. 1 tych dyrektyw, tj. do 5 lipca 2020 r.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że było to spowodowane głównie tym, że oficjalny proces legislacyjny poprzedzony został obszernymi prekonsultacjami, opóźnieniami w wydaniu decyzji wykonawczych przez Komisję Europejską oraz nadzwyczajną sytuacją spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa. W wyniku tego prace nad projektem transponującym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/851 oraz 2018/852 opóźniły się, a pierwotny harmonogram prac legislacyjnych uległ zmianie.

Zdaniem NIK brak pełnej transpozycji, a w konsekwencji implementacji *pakietu odpadowego* w terminie, skróci czas wdrożenia nowych obowiązków przez podmioty zobowiązane do ich realizacji, w tym uniemożliwi stworzenie niezbędnej infrastruktury i zapewnienie środków finansowych. Należy podkreślić, że *pakiet odpadowy* został przyjęty przez Radę 22 maja 2018 r. i przepisy w zakresie gospodarki odpadami, prawnie wiążące cele recyklingowe, nie uległy zmianie. Brak pełnej transpozycji naraża Polskę na wszczęcie przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożenie kar.

Brak analiz dotyczących uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami pouzytkowymi

Ministerstwo w latach 2016–2020 nie zleciło analiz w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i pouzytkowymi. Dyrektor DGO wyjaśniła m.in.: [...] *poza omawianymi wewnątrz Departamentu rozwiązaniami służącymi uszczelnieniu gospodarki odpadami, które owocowały jedynie notatkami roboczymi pracowników i późniejszymi zmianami legislacyjnymi, nie sporządzano dokumentów specjalistycznych w tym zakresie*.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie zlecało analiz w zakresie możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów pouzytkowych, w tym opakowaniowych. Dyrektor DGO wyjaśniła: *Z raportów dotyczących osiągania przez przedsiębiorców celów określonych w poszczególnych ustawach produktowych wynika, że były one w większości osiągane, a w wielu przypadkach były osiągane cele na poziomie wyższym niż wymagany. Mając na uwadze osiąganie celów m.in. w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i pouzytkowych uznano, że w tym zakresie dotychczasowy potencjał recyklingu zapewnia uzyskanie wymaganych prawem UE poziomów*.

Brak danych odnośnie do liczby podmiotów w poszczególnych kategoriach

Ministerstwo dysponowało jedynie informacją o ogólnej liczbie podmiotów zarejestrowanych w BDO. Nie dysponowało informacjami odnośnie do liczby podmiotów w poszczególnych kategoriach funkcjonujących na rynku odpadów pouzytkowych. W BDO zarejestrowanych było: 88 940 podmiotów na 1 stycznia 2019 r.; 174 192 – na 1 stycznia 2020 r. oraz 498 006 – na 30 listopada 2020 r. Dyrektor DGO wyjaśniła: *Jednoznaczne wskazanie liczby podmiotów zobowiązanych do rejestracji w BDO nie jest możliwe do określenia, gdyż liczba podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą, mogącą skutkować koniecznością rejestracji w BDO, stale się zmienia (jedne podmioty rozpoczynają działalność, inne kończą).*

Okresowe zainteresowanie danymi z CEPIK dotyczącymi pojazdów bez ważnego OC

Minister dysponował danymi za lata 2016-2018 dotyczącymi m.in. liczby pojazdów zarejestrowanych, średniego wieku pojazdów i liczby pojazdów wyrejestrowanych. Dyrektor DGO wyjaśniła, że Ministerstwo obecnie nie posiada danych z CEPiK za 2019 r. i 2020 r. Dane te będą uwzględniane przy sporządzaniu do Komisji Europejskiej sprawozdań RP na temat osiągniętych poziomów odzysku oraz ponownego użycia i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, odpowiednio, w 2021 r. i w 2022 r.

Odnosząc się do skuteczności wprowadzonych ustawą – Prawo o ruchu drogowym sankcji za nieterminowe zarejestrowanie i wyrejestrowanie pojazdów dyrektor DGO wyjaśniła: *Zmiana przepisów wprowadzająca kary za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., a więc w okresie poprzedzającym pandemię. Jest to więc, w mojej ocenie, zbyt krótki okres, aby jednoznacznie ocenić skuteczność wprowadzo nych przepisów. Niemniej jednak uważam, że powyższa zmiana przepisów w znacznym stopniu ograniczy brak aktualnych danych w ewidencji CEPiK w zakresie rejestrowanych pojazdów*.

Brak dokumentów źródłowych do weryfikacji sprawozdań przekazywanych przez GIOŚ

Minister nie posiadał dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby mu weryfikację stanu faktycznego rocznych raportów GIOŚ o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2015–2018 oraz rocznych raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem za lata 2015–2018.

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in.: *Minister* [...] *nie posiada dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby mu weryfikację stanu faktycznego. Niemniej jednak, przed złożeniem przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oficjalnej wersji rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, przekazywana jest robocza wersja dokumentu, do której Minister może złożyć uwagi. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w przypadku ewentualnych wątpliwości co do przedłożonych danych, Minister* [...] *mógłby wystąpić pisemnie do danego Urzędu (GIOŚ, Prezesa UOKiK, właściwego marszałka) z prośbą o udostępnienie niezbędnych danych na potrzeby weryfikacji zapisów zawartych w ww. rocznym raporcie. Niemniej jednak przekazywane dane, uprzednio weryfikowane przez szereg pracowników wskazanych jednostek, nie budziły w kontrolowanym okresie wątpliwości w stopniu, w jakim wymagałoby to wskazanego działania.* [...] *Podobnie, jak w przypadku raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami* [...], *przed złożeniem przez GIOŚ oficjalnej wersji raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem przekazywana jest robocza wersja dokumentu, do której Minister może złożyć uwagi. W przypadku, gdyby przekazywane dane budziły istotne wątpliwości, Minister mógłby wystąpić do GIOŚ z prośbą o dokonanie dodatkowej weryfikacji lub udostępnienie niezbędnych danych, aby taka dodatkowa weryfikacja została przeprowadzona przez pracowników ministerstwa. Dla danych za lata 2015–2018 nie zidentyfikowano konieczności przeprowadzenia takiej dodatkowej weryfikacji*.

W Ministerstwie nie monitorowano programu pilotażowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym

W 2016 r. w Ministerstwie opracowano *Założenia pilotażowego programu priorytetowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym*. Program pilotażowy został skierowany do 5 gmin: Krasnobród (województwo lubelskie), Tuczno (województwo zachodniopomorskie), Wieluń (województwo łódzkie), Łukowica (województwo małopolskie) i Sokoły (województwo podlaskie). Przed złożeniem wniosków o dofinansowanie gminy zobowiązane były opracować *Koncepcję wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie*. Koncepcje podlegały zaopiniowaniu przez Ministra i uzgodnieniu z NFOŚiGW. Kolejnym etapem było zawarcie porozumienia z gminami w zakresie dofinansowania wybranych przedsięwzięć. Wszystkie objęte programem gminy opracowały koncepcje i zawarły z NFOŚiGW porozumienia o współpracy w zakresie wdrażania programu priorytetowego 2.4 *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy.* Ostatecznie zawarte zostały umowy z 3 gminami: Wieluń, Tuczno oraz Łukowica.

Za realizację pilotażu i bezpośrednie kontakty z gminami odpowiadał NFOŚiGW. Przedstawiciel Ministerstwa brał udział w spotkaniach organizowanych z przedstawicielami wybranych gmin i z NFOŚiGW, miał także kontakt telefoniczny i mailowy z gminami i z NFOŚiGW. W listopadzie 2019 r. sekretarz stanu w Ministerstwie, w odpowiedzi na pismo zastępcy prezesa zarządu NFOŚiGW z prośbą o sugestie dotyczące programu pilotażowego, zasugerował kontynuowanie tego programu w formule konkursowej oraz skorygowanie kryteriów oceny projektów w oparciu o dotychczasowe doświadczenia NFOŚiGW.

Zgodnie z zarządzeniem Ministra[128] od 27 maja 2020 r. koordynowanie realizacji zadań Ministra związanych z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym należało do zadań DGO. W DGO nie podejmowano działań dotyczących realizacji programu. Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *Obecny etap realizacji programu pilotażowego* […] *nie wymagał podejmowania działań przez Departament Gospodarki Odpadami od dnia 27 maja 2020 r. Program jest realizowany przez NFOŚiGW, zostały podpisane umowy oraz rozpoczęto wypłatę środków na realizację przedsięwzięć,* oraz że: *według stanu na dzień 19.11.2020 r. wypłacone zostały środki na realizację przedsięwzięcia przez gminę Wieluń w kwocie 2 344 090,41 zł dotacji i 2 344 090,42 zł pożyczki*.

5.2.2. Minister Infrastruktury

Prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym

W Ministerstwie Infrastruktury, w okresie objętym kontrolą, prowadzono prace nad 2 projektami ustaw zmieniających ustawę – Prawo o ruchu drogowym.

Pierwszy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw Minister Infrastruktury skierował do sekretarza Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 12 października 2018 r. Projekt miał na celu wdrożenie do polskiego systemu prawnego regulacji wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE (która powinna zostać transponowana do 20 maja 2017 r., a stosowana od 20 maja 2018 r.) oraz 22 tez wypracowanych przez grupę roboczą ekspertów, powołaną przez resort transportu w celu wypracowania *Strategii działań w kierunku usprawnienia systemu badań technicznych pojazdów oraz poprawienia ich jakości*.

Projekt ustawy pozostawiał stan prawny w zakresie powierzenia wykonywania badań technicznych pojazdów podmiotom prywatnym (przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów) jako działalność regulowaną.

Kolejny projekt ustawy Minister Infrastruktury skierował do sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów 9 lipca 2019 r.

Istotą rozwiązań planowanych w projekcie ustawy było m.in.:

- rozszerzenie katalogu pojazdów wycofywanych z ruchu – np. o samochód osobowy, w przypadku konieczności dokonania naprawy w związku z uszkodzeniem zasadniczych elementów nośnych jego konstrukcji – od 3 do 12 miesięcy i nie częściej niż po upływie 3 lat od daty poprzedniego wycofania z ruchu, uwarunkowane przeprowadzeniem dodatkowego badania technicznego pojazdu po naprawie przed ponownym dopuszczeniem do ruchu;
- poprawa warunków legalnego obrotu pojazdami i referencyjności danych gromadzonych w CEP.

[128] Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 28, ze zm.).

W ramach uzgodnień międzyresortowych projektu Komisja Prawnicza w RCL[129] zwróciła uwagę, że zastrzeżenia budzi proponowana zmiana art. 26 ustawy o recyklingu pojazdów w zakresie, w jakim ze zmienionego przepisu wynika, że ewidencję zaświadczeń o demontażu pojazdu oraz zaświadczeń o przyjęciu niekompletnego pojazdu prowadzi się w systemie teleinformatycznym CEP.

Ponadto Ministerstwo Finansów zwróciło uwagę na problem tzw. *martwych dusz* i zasadność wprowadzenia rozwiązań, które pozwolą w większym stopniu wykorzystać potencjał CEPiK 2.0, zwłaszcza w zakresie wiarygodności danych o ilości pojazdów zarejestrowanych w Polsce w odniesieniu do rzeczywistej liczby czynnych pojazdów będących w użytkowaniu zawartych w państwowym rejestrze pojazdów. Ministerstwo Cyfryzacji poinformowało w ramach uzgodnień, że prowadzi prace w zakresie prawnego wyeliminowania takich pojazdów, jednak nie w ramach przedmiotowego projektu, oraz że wymagana jest szczegółowa analiza tego zagadnienia.

Stanowisko Ministra Finansów odnośnie do problemu pojazdów bez ważnego OC i napraw powypadkowych

Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji z Ministerstwa Finansów[130] wynika m.in., że w Ministerstwie tym prowadzone były prace w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego na forum Podzespołu ds. postulatów branży motoryzacyjnej w zakresie napraw powypadkowych, utworzonego w ramach Zespołu Roboczego ds. przeglądu przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz niektórych aspektów działalności kancelarii odszkodowawczych. Prace te dotyczyły przede wszystkim uregulowania udziału niezależnego rzeczoznawcy w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych. Prace prowadzone na forum ww. Podzespołu wskazywały m.in., że takie rozwiązanie ustawowe mogłoby prowadzić do podwyższenia kosztów likwidacji szkód, a tym samym do podwyżki składki za obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Podkreślano również, że właściwym jest położenie większego nacisku na jakość diagnostyki technicznej wszystkich pojazdów mechanicznych, w tym w szczególności biorących udział w kolizjach i wypadkach drogowych, niż wprowadzanie postulowanego rozwiązania przewidującego dodatkowy udział rzeczoznawcy samochodowego tylko w procesie likwidacji szkód komunikacyjnych i tylko w pojazdach osób poszkodowanych. Zwracano uwagę, że ubezpieczenie, jako instytucja prawa cywilnego, nie ma za zadanie przeciwdziałania sprzedaży *wraków* na rynku wtórnym. Kwestie dotyczące postępowania z *wrakami* pojazdów mechanicznych są uregulowane przepisami ustawy o recyklingu pojazdów i ustawa ta określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

[129] Rządowe Centrum Legislacji.

[130] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Dodatkowo w informacji podkreślono, że w celu ograniczenia wpływu *szarej strefy* wprowadzono obowiązek stosowania od 1 stycznia 2020 r. kas online m.in. dla branży motoryzacyjnej w zakresie świadczenia usług naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, co daje możliwość zdalnego monitorowania przez organy podatkowe sprzedaży ewidencjonowanej za pomocą kas fiskalnych.

Niezidentyfikowanie potrzeby wprowadzenia definicji pojazdu jako odpadu

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa Infrastruktury nie wpłynęły zgłoszenia o nieprawidłowościach dotyczących klasyfikacji pojazdu jako odpadu, a także nie prowadzono ani nie rozważano podjęcia prac mających na celu przyjęcie rozwiązań prawnych pozwalających na określenie stanu technicznego pojazdu kwalifikującego ten pojazd jako odpad.

Ministerstwo Infrastruktury nie zgłaszało do ministra właściwego do spraw środowiska potrzeby wprowadzenia regulacji prawnych określających stan techniczny pojazdu kwalifikujący ten pojazd jako odpad. Nie prowadzono też konsultacji w omawianym zakresie.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił m.in.: *W naszej ocenie zmian wymagają przepisy dotyczące likwidacji szkody, w tym włączenie rzeczoznawcy samochodowego w proces likwidacji szkody komunikacyjnej i napraw powypadkowych, które to regulacje powinny być określone w przepisach ubezpieczeniowych wchodzących w zakres właściwości Ministra Finansów. Natomiast kwestie dotyczące zaklasyfikowania pojazdu jako odpad wchodzą w zakres właściwości Ministra Klimatu. Regulacji tych dotyczy ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* […] *oraz ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach* […] *Zawarcie definicji szkody istotnej w ustawie – Prawo o ruchu drogowym daje* […] *możliwość Ministerstwu Finansów stworzenia podstaw do działania w zakresie pojazdów wycofywanych z eksploatacji.*

Pojazdy bez ważnego ubezpieczenia OC

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) prowadzi działalność na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych[131]. Fundusz pełni również funkcję Ośrodka Informacji (art. 102 ww. ustawy), gromadząc dane o ubezpieczeniach obowiązkowych OC posiadaczy pojazdów i o zdarzeniach dotyczących tych ubezpieczeń oraz o ubezpieczeniach AC.

W tabeli nr 1 wskazano liczbę wystawionych wezwań z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych według danych UFG.

[131] Dz. U. z 2022 r. poz. 621, ze zm.

Tabela nr 1
Liczba wystawionych wezwań z tytułu ubezpieczeń obowiązkowych na podstawie zawiadomień od organów obowiązanych i uprawnionych do kontroli

	I kwartał 2020	2019	2018	2017	2016
Liczba wygenerowanych opłat (wezwań) w okresie sprawozdawczym, w tym:	40 382	127 079	93 991	98 014	92 426
liczba nowych wezwań z ustaleń własnych UFG	32 857	98 363	70 272	58 352	54 862
liczba nowych wezwań z zawiadomień zewnętrznych	7 525	28 716	23 719	39 662	37 564

Według danych CEPiK (na podstawie odpowiedzi na interpelację nr 12856 w sprawie aktualnej liczby pojazdów samochodowych zarejestrowanych w CEPiK). Stan na 8 czerwca 2017 r.

Kategoria pojazdów	Liczba (w szt.)
Pojazdy zarejestrowane w Polsce podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej (polisa OC)	28 678 674
Pojazdy zarejestrowane w Polsce, które nie posiadają aktualnej polisy OC	10 072 362
Pojazdy zarejestrowane w Polsce, które posiadają aktualną polisę OC	18 606 312

Źródło: materiały własne NIK.

Brak danych o tzw. *martwych duszach*

Ministerstwo Infrastruktury nie dysponowało danymi o liczbie pojazdów funkcjonujących w CEPiK jako tzw. *martwe dusze*, tj.: pojazów, które nie istnieją, gdyż zostały nielegalnie zdemontowane i niewyrejestrowane; pojazdów sprowadzonych i zarejestrowanych, które sklasyfikowano jako odpady; pojazdów niesprawnych technicznie, które nie posiadają opłaconego ubezpieczenia OC.

Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego wyjaśnił m.in.: *Zgodnie z art. 80a ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym Centralną Ewidencję Pojazdów (CEP) prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji* [...] *W związku z tym MC* (Minister Cyfryzacji – dop. NIK) *jest też odpowiedzialnym za referencyjność danych zgromadzonych w CEP i jedynym organem właściwym do udzielenia informacji o liczbie pojazdów funkcjonujących w systemie CEP, jako tzw. „martwe dusze", czyli pojazdów, co do których istnieje domniemanie, że nie poruszają się po drogach, a wciąż figurują w CEP.* [...].

Brak wiedzy, czy wprowadzenie kar za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu okazało się skuteczne

W Ministerstwie nie przeprowadzono analizy, na podstawie danych dotyczących liczby wyrejestrowanych pojazdów, czy wprowadzenie od 1 stycznia 2020 r. kar za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu stało się skutecznym narzędziem powodującym zmniejszenie w CEP liczby tzw. *martwych dusz*.

Sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił: *W kwestii odniesienia się do tego, czy wprowadzenie ww. przepisów w zakresie kar pieniężnych przez ówczesne Ministerstwo Środowiska za brak terminowego zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu miało wpływ na zmniejszenie ilości tzw. „martwych dusz" w systemie CEPiK, właściwe jest Ministerstwo Cyfryzacji.*

Pojazd jako odpad na gruncie tpo

Przemieszczanie odpadów pomiędzy państwami członkowskimi UE, jak również przywóz odpadów na teren UE i wywóz odpadów z terenu UE, podlegają przepisom rozporządzenia WE Nr 1013/2006. Uzupełniają je przepisy umpo określające właściwość organów oraz kary pieniężne za naruszenie obowiązków określonych w rozporządzeniu i w ustawie[132].

Uznanie sprowadzonego pojazdu za odpad daje podstawę do stwierdzenia, że dokonano nielegalnego międzynarodowego przemieszczenia odpadu[133], co powoduje objęcie go procedurą wynikającą ze wskazanych wyżej przepisów.

W celu zminimalizowania rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących klasyfikacji uszkodzonych pojazdów, wydano w UE i w Polsce wytyczne ułatwiające prawidłową ocenę pojazdu. Jednym z takich dokumentów są wskazówki metodyczne GIOŚ w sprawie uznawania pojazdów za odpad w tpo[134], służące zapewnieniu jednolitej interpretacji przepisów w zakresie dotyczącym tpo. Zgodnie w tym wskazówkami transgranicznie przemieszczany pojazd spełnia definicję odpadu, jeżeli: poprzedni właściciel dokonał pozbycia się pojazdu uszkodzonego posiadającego dokument własności pojazdu, z którego wynika, że nie nadaje się on do naprawy lub uległ kasacji; poprzedni właściciel dokonał pozbycia się pojazdu uszkodzonego posiadającego inny dokument pojazdu, a uszkodzony pojazd wymaga napraw wykraczających poza naprawy drobne określone w *Wytycznych korespondentów nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów*[135]; z oświadczenia strony lub dokumentów (faktura) wynika, że strona zakupiła pojazd z przeznaczeniem na części; przewożona jest część pojazdu i lub pojedyncze części nienadające się do bezpośredniego zamontowania w pojazdach oraz części wymontowane z pojazdów, których ponowne użycie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub negatywnie wpływa na środowisko. Przywołane wskazówki i wytyczne nie są prawnie wiążące, ale mogą być pomocne przy dokonywaniu wykładni przepisów rozporządzenia WE Nr 1013/2006 i prawidłowym rozróżnieniu pojazdów używanych od odpadów (w postaci pojazdów).

Sądy administracyjne uznają – zgodnie z linią orzeczniczą zapoczątkowaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – że ocenę, czy mamy w danej sytuacji do czynienia z odpadem, należy przeprowadzić w świetle wszystkich okoliczności, z uwzględnieniem celu przepisów unijnych o odpadach i ich skuteczności. W wyroku z 14 października 2020 r. (w sprawie C-629/19) TSUE wskazał, że *należy zwrócić szczególną uwagę na okoliczność, że rozpatrywany przedmiot lub substancja nie są jej posiadaczowi przydatne lub nie są mu już przydatne, skutkiem czego przedmiot*

[132] Na gruncie prawa międzynarodowego istotne znaczenie mają ponadto: Konwencja Bazylejska z 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, decyzja Rady OECD C(2001)107 w sprawie kontroli tpo przeznaczonych do odzysku, zmieniająca decyzję OECD C(92)39.

[133] Pojazdy takie klasyfikowane są zgodnie z katalogiem odpadów w podgrupie 16 01, tj. zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy.

[134] Dostępne pod linkiem: https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/gospodarka_odpadami/mpo/wskazowki_metodyczne_odpadow2.pdf.

[135] Dostępne pod linkiem: https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/gospodarka_odpadami/mpo/wytyczne_korenspondentow.pdf.

ten lub ta substancja stanowią obciążenie, którego posiadacz zamierza się pozbyć. Gdy taka sytuacja rzeczywiście ma miejsce, istnieje ryzyko, że posiadacz pozbędzie się danego przedmiotu lub substancji, które do niego należą w sposób mogący szkodzić środowisku naturalnemu. Dlatego należy odzyskać lub unieszkodliwić ten przedmiot lub tę substancję bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu. Temu zaś służą przepisy o odpadach.

Zgodnie z definicją odpadów zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach pod pojęciem odpadów należy rozumieć każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia się jest obowiązany. W ocenie sądów administracyjnych i w literaturze pojęcie *pozbycia się* należy rozumieć szeroko. O tym, czy mamy do czynienia z odpadem, nie decyduje to, jaką dany przedmiot ma wartość handlową i czy będzie można go wykorzystać. W tym kontekście istotne jest stwierdzenie, że pojęcie odpadów nie wyklucza substancji i przedmiotów, które mogą zostać ponownie gospodarczo wykorzystane.

Aktualnie, decydującym przy uznaniu przedmiotu za odpad ma jego stan w momencie sprowadzenia go na terytorium Polski oraz wola jego poprzedniego posiadacza. Można wskazać, że to poprzedni posiadacz tak naprawdę *decyduje o tym*, czy uznaje on pojazd za nieprzydatny[136]. Pozbycie się przedmiotu nie może być rozumiane wyłącznie jako utrata kontroli nad przedmiotem, a raczej jako zasadnicza zmiana sposobu jego wykorzystywania, odmienna od podstawowego jego przeznaczenia, do którego ten przedmiot przestał się nadawać (być przydatnym), która to zmiana może spowodować także negatywne konsekwencje dla człowieka lub środowiska[137].

Okoliczności, które należy wziąć pod uwagę, to np. czy uszkodzenia pojazdu wymagają napraw wykraczających poza *drobną naprawę*. W judykaturze wskazano, że znaczenie mają wyjaśnienia złożone w urzędzie celnym, z których wynika, że sprowadzający określił pojazd mianem *wraku*, oraz adnotacje zawarte w zagranicznej dokumentacji pojazdu. Okoliczności te ocenia się zasadniczo według stanu na moment przywozu przedmiotu do Polski. Z orzecznictwa wynika, że z reguły nie ma przeważającego znaczenia to, czy pojazd nadaje się do naprawy, czy została opłacona akcyza. W postępowaniu dowodowym kluczowe są bowiem dowody z dokumentów, które pozwalają ustalić zamiar poprzedniego posiadacza pojazdu[138].

Powyższe oznacza, że objęcie pojazdu statusem odpadu uzależnione jest od tego, czy w momencie przekroczenia granicy może on być wykorzystywany zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem, a zatem czy może on poruszać się po drogach. W 1 z orzeczeń NSA podkreślił, że to co stanie się w przyszłości z pojazdem nie ma wpływu na uzyskany przez niego status odpadu[139].

[136] Por. wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1413/16, w którym sąd ten przywołuje także wyrok WSA z 15 października 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 982/09.

[137] Por. wyrok NSA z 5 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 961/17.

[138] Por. wyrok NSA z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2793/12.

[139] Por. wyrok NSA z 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2874/13.

Naprawa pojazdu wycofanego z eksploatacji w warsztacie samochodowym nie jest dopuszczalna, ponieważ odpad może być pozbawiony statusu odpadu jedynie przez poddanie go procesom odzysku, w szczególności recyklingu. Naprawa pojazdu, zaświadczenie o przeprowadzonym okresowym badaniu technicznym, a nawet rejestracja pojazdu nie powodują, że utracił on status odpadu. Zgodnie z art. 18 ustawy o recyklingu pojazdów właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji przekazuje go wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Prowadzenie odzysku i recyklingu pojazdu wycofanego z eksploatacji poza stacją demontażu jest działaniem nielegalnym i nie prowadzi do utraty statusu odpadu[140].

5.2.3. Marszałek województwa

Brak pełnych danych odnośnie do liczby podmiotów

Objęte kontrolą UM nie dysponowały pełnymi i wiarygodnymi danymi o liczbie podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów pożytkowych i opakowaniowych. Informacje w tym zakresie, na potrzeby niniejszej kontroli, agregowane były głównie w oparciu o wydane przez marszałków decyzje oraz przekazywane do marszałków: sprawozdania, wykazy i zaświadczenia.

Marszałkowie w większości nie dysponowali informacją o liczbie podmiotów objętych przepisami ustawy o zużytym sprzęcie oraz wprowadzających pojazdy, którzy byli zobowiązani do składania rocznych sprawozdań za lata 2016–2018 do GIOŚ. W pojedynczych przypadkach w zestawieniach sporządzanych na potrzeby niniejszej kontroli wskazywano takie dane na podstawie informacji z rejestrów GIOŚ. Część informacji o liczbie podmiotów wskazana w zestawieniach przygotowanych przez pracowników UM na potrzeby niniejszej kontroli pochodziła już z rejestru. Rejestr ten na obecnym etapie jego wdrażania nie był jednak w pełni użyteczny, ponieważ nie funkcjonowały moduły sprawozdawcze, co uniemożliwiało m.in. generowanie informacji o liczbie podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań i podmiotów, które wywiązały się z obowiązków sprawozdawczych. Ponadto, w rejestrze brak było możliwości wyodrębniania działów dotyczących podmiotów prowadzących punkty serwisowe oraz dystrybutorów.

Nadzór nad realizacją obowiązków sprawozdawczych

W okresie objętym kontrolą sprawozdania dotyczące wydajności recyklingu, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o bateriach i akumulatorach, złożyły:

- 2 podmioty Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego;
- 1 podmiot Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego oraz Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego;
- 1 podmiot za 2016 r., 3 podmioty za 2017 r. oraz 2 podmioty za 2018 r. Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

[140] W wyroku NSA z 4 iutego 2020 r., sygn. akt II OSK 782/18 sąd ten wprost wskazał, że naprawa samochodu oraz wymiana części w warsztacie blacharsko-lakierniczym nie spełnia przesłanek ustawowych gospodarowania odpadami. Dopuszczenie pojazdu do eksploatacji poprzez jego zarejestrowanie nie ma znaczenia dla klasyfikacji jako odpadu, por. wyrok NSA z 20 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2202/14.

Sprawozdania dotyczące wydajności recyklingu nie wpłynęły do marszałków województw: zachodniopomorskiego, podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego oraz pomorskiego[141].

Na terenie województwa pomorskiego funkcjonowały 2 podmioty posiadające w okresie objętym kontrolą prawomocne decyzje marszałka[142]. Zakłady te nie przetwarzały w latach 2016–2019 zużytych baterii lub akumulatorów. Zastępca dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wyjaśnił, że nie były znane przyczyny powyższego, posiadanie zezwolenia nie tworzyło automatycznie obowiązku korzystania z tego uprawnienia, nie było też obowiązku składania sprawozdań *zerowych*.

Brak odpowiedniego narzędzia do weryfikacji realizacji obowiązków sprawozdawczych

BDO nie zapewniała skontrolowanym UM informacji dotyczących liczby wszystkich podmiotów objętych przepisami o gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zobowiązanych do przekazania sprawozdań. BDO nie umożliwiała wygenerowania danych odnośnie do liczby podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań, czy podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązków sprawozdawczych.

Wszystkie objęte kontrolą UM przyjmowały i weryfikowały sprawozdania. Weryfikacja ta głównie ograniczała się do badania terminowości i poprawności formalnej (logicznej, rachunkowej) dokumentów. Zadanie to utrudniał brak odpowiedniego narzędzia informatycznego oraz skala otrzymywanych sprawozdań.

Przykłady

Nie wszystkie podmioty zobowiązane do złożenia **Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego** sprawozdań z zakresu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, o których mowa w art. 73 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpadach, wywiązały się z tego obowiązku. I tak, za rok[143]:

- 2016 – wpłynęło do UM 575 przedmiotowych sprawozdań pomimo tego, że podmiotów zobowiązanych do ich złożenia było 592;
- 2017 – 517 (553);
- 2018 – 491 (540).

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wskazał m.in., że do podmiotów, które nie złożyły sprawozdań zostały dwukrotnie wysłane wezwania do ich złożenia (ostatnie w drugiej połowie 2020 r.). Podmioty zobowiązane są do przechowywania ewidencji przez okres 5 lat, w związku z tym marszałek ma możliwość wyegzekwowania przedłożenia sprawozdań za 2016 r. do końca 2021 r. Wysyłanie wezwań dotyczących sprawozdań za lata 2017 i 2018 opóźniło się w czasie z powodu natłoku zadań związanych z uruchomieniem rejestru. Podał również, że podmioty, które do dnia złożenia wyjaśnień nie złożyły sprawozdań to podmioty, o których marszałek w latach 2016–2018 nie miał wiedzy, że są wprowadzającymi produkty w opakowaniach. Wiedzę taką nabył dopiero po zarejestrowaniu się tych firm w rejestrze w 2019 r. bądź w 2020 r. W okresie tym firmy zaczęły się masowo wpisywać do rejestru, ponieważ prowadzenie działalności bez wpisu do rejestru zagrożone jest karą od 1000 zł nawet do 1 mln zł.

[141] Na terenie województwa podkarpackiego jedyna instalacja do recyklingu zużytych baterii i akumulatorów funkcjonowała do 20 stycznia 2016 r.

[142] Widniały również w bazie Referatu Pozwoleń UM oraz w rejestrze według stanu na 30 czerwca 2019 r.

[143] Według stanu na 6 października 2020 r.

W związku z niezłożeniem wymaganych sprawozdań za 2016 r. UM wysłał 557[144] wezwań, za 2017 r. – 449145 wezwań, a za 2018 r. – 459 wezwań [146]. Dodatkowo kontaktowano się telefonicznie i poprzez e-mail z podmiotami zobowiązanymi do ich złożenia, informując o takim obowiązku[147].

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśnił, że do Biura Gospodarowania Odpadami trafia rocznie kilkanaście tysięcy sprawozdań, które muszą zostać zweryfikowane i wprowadzone do systemów komputerowych. Część z tych sprawozdań wiąże się z ustaleniem różnego rodzaju opłat. Wysokość wniesionych opłat musi być zweryfikowana i odpowiednie informacje muszą zostać przekazane do Biura Opłat Środowiskowych, które przekazuje środki finansowe kolejnym odbiorcom. Zadanie to jest zadaniem priorytetowym, z uwagi na obowiązek trzymania dyscypliny finansów publicznych. Weryfikacja, które z podmiotów nie złożyły wymaganych sprawozdań i wzywanie ich do złożenia brakujących dokumentów odbywa się zazwyczaj w drugiej połowie roku. Wskazał, że z uwagi na dużą ilość dodatkowych obowiązków związanych z BDO, wysyłanie wezwań do złożenia sprawozdań przesunęło się w czasie.

Sprawozdania składane w kontrolowanym okresie przez przedsiębiorców w **UM Województwa Dolnośląskiego** były wprowadzane do WBZŚ. W trakcie kontroli NIK nie było możliwe porównanie liczby oczekiwanych i złożonych sprawozdań o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi ze względu na nieposiadanie przez UM danych dotyczących oczekiwanej liczby takich sprawozdań[148].

Zastępca dyrektora Wydziału Środowiska UM wyjaśnił, że WBZŚ służy do poboru, weryfikacji, redystrybucji i windykacji opłat, umożliwia również rejestrację i weryfikację sprawozdań w zakresie zawartych w nich danych. Marszałek nie dysponuje możliwością ustalenia faktycznej liczby przedsiębiorców zobowiązanych do składania sprawozdań, w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie figuruje w rejestrach przez niego prowadzonych.

W przypadku 3 skontrolowanych UM stwierdzono niepodejmowanie odpowiednich działań w sytuacji zidentyfikowania niewywiązywania się lub nieterminowego wywiązywania się przez przedsiębiorców gospodarujących bateriami i akumulatorami z obowiązków sprawozdawczych[149].

Przykłady

W **UM Województwa Pomorskiego** w przypadku:

- 52, 22 i 69 przedsiębiorców, którzy nie przekazali, odpowiednio, za lata: 2016, 2017 i 2018 sprawozdań, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach (m.in. o rodzaju i masie wprowadzonych do obrotu baterii i akumulatorów), nie wykorzystano – w celu ustalenia obowiązku przedłożenia przedmiotowych sprawozdań – informacji wskazujących na ten obowiązek, pochodzących z przekazanych, odpowiednio, przez:
  - 14, 20 i 26 z tych przedsiębiorców sprawozdań, o których mowa w art. 37 ust. 6 ww. ustawy (o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne), zawierających wysokość środków

[144] Łącznie w okresie 2016–2020.

[145] Jw.

[146] Jw.

[147] Udokumentowane to było adnotacjami ujętymi na sprawozdaniach.

[148] UM stwierdził brak możliwości ich oszacowania.

[149] UM w Gdańsku, Rzeszowie, Olsztynie.

przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne lub przekazanych na rachunek bankowy UM z tytułu realizacji tych kampanii – co mogło oznaczać, że przedsiębiorcy ci wprowadzali do obrotu baterie lub akumulatory, ponieważ zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach wprowadzający baterie lub akumulatory obowiązany był do finansowania publicznych kampanii edukacyjnych;
    - 38, 2 i 43 z tych przedsiębiorców wykazów, o których mowa w art. 35 ww. ustawy – co mogło oznaczać, że przedsiębiorcy ci wprowadzali do obrotu baterie lub akumulatory, ponieważ z tego przepisu wynikało, że wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne obowiązany był do sporządzenia i przedłożenia marszałkowi takich wykazów;
- 27, 33 i 58 przedsiębiorców, którzy nie przekazali, odpowiednio, za lata: 2016, 2017 i 2018 sprawozdań lub wykazów, o których mowa w art. 35 ustawy o bateriach i akumulatorach[150], nie wykorzystano – w celu ustalenia obowiązku przedłożenia przedmiotowych sprawozdań i wykazów – informacji pochodzących z przedłożonych przez tych przedsiębiorców niezerowych sprawozdań, o których mowa w art. 34 ust. 2 ww. ustawy (z których wynikało, że wprowadzali oni do obrotu baterie przenośne lub akumulatory przenośne);
- 10, 49 i 40 przedsiębiorców, którzy nie przekazali, odpowiednio, za lata: 2016, 2017 i 2018 wykazów zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o bateriach i akumulatorach, nie wykorzystano – w celu ustalenia obowiązku przedłożenia przedmiotowych wykazów – informacji pochodzących z przedłożonych przez tych przedsiębiorców niezerowych sprawozdań, o których mowa w art. 34 ust. 2 ww. ustawy (z których wynikało, że wprowadzali oni do obrotu baterie lub akumulatory, a zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy wprowadzający baterie lub akumulatory obowiązany był do zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów);
- 4 przedsiębiorców i 1 przedsiębiorcy, którzy nie przekazali, odpowiednio, za 2017 r. i za 2018 r., informacji o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, o których mowa w art. 37 ust. 6 ustawy o bateriach i akumulatorach, nie wykorzystano – w celu ustalenia obowiązku przedłożenia przedmiotowych informacji – informacji pochodzących z przedłożonych przez tych przedsiębiorców sprawozdań, o których mowa w art. 34 ust. 2 ww. ustawy (z których wynikało, że wysokość środków, jakie zobowiązani byli oni przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne przekraczała 10 zł w danym roku kalendarzowym[151]).

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wynika, że zasoby kadrowe w UM nie pozwalały na bieżące kontrolowanie wszystkich budzących wątpliwości przypadków. W związku z tym, w UM koncentrowano się na przeprowadzaniu kontroli obligatoryjnych, m.in. wynikających z art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach, a czynności zmierzające do wyegzekwowania wszystkich wymaganych prawem dokumentów i ewentualnych opłat będą podjęte przez UM w najbliższym możliwym czasie.

[150] 27 przedsiębiorców nie przedłożyło wykazów za 2016 r., 33 – wykazów za 2017 r., 3 – zarówno sprawozdań, jak i wykazów za 2018 r. oraz 55 – wykazów za 2018 r.

[151] Zgodnie z art. 37 ust. 8 ustawy o bateriach i akumulatorach, wprowadzający baterie lub akumulatory nie finansuje publicznych kampanii edukacyjnych, jeżeli wysokość środków, które jest obowiązany przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne, nie przekracza 10 zł w danym roku kalendarzowym.

Od 2018 r. **Marszałek Województwa Podkarpackiego** nie podejmował działań wobec podmiotów funkcjonujących na rynku baterii i akumulatorów, które nie złożyły sprawozdań w obowiązującym terminie, w szczególności nie przekazywał informacji w tym zakresie do wojewódzkiego inspektora.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił, że od 2018 r. nie podejmowano takich działań z uwagi na drastyczny wzrost ilości realizowanych zadań.

W przypadku 5 skontrolowanych UM stwierdzono niepodejmowanie działań w sytuacji nieterminowego przekazywania sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej (art. 56 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach), w szczególności nieinformowanie o tym właściwego wioś[152].

Przykłady

Na 119 złożonych w **UM Województwa Dolnośląskiego** sprawozdań o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej przez sprzedawców detalicznych baterii kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów kwasowo-ołowiowych, 18 złożono nieterminowo, a opóźnienia wyniosły od 1 do 200 dni. W żadnym z tych przypadków w UM nie podjęto działań.

Zastępca dyrektora Wydziału Środowiska UM wyjaśnił, że w ocenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego podejmowanie działań mających na celu dyscyplinowanie podmiotów składających nieterminowo sprawozdania, biorąc pod uwagę, że ww. podmioty przedłożyły stosowne sprawozdania bez wezwania oraz wniosły należne opłaty, a także mając na uwadze, że całokształtem zadań przypisanych do realizacji marszałkowi z zakresu ustawy o bateriach i akumulatorach, zajmowała się w latach 2016–2019 tylko 1 osoba, w niepełnym wymiarze etatu, nie stanowiło priorytetu, z uwagi na konieczność realizacji pilniejszych zadań w ramach posiadanych zasobów kadrowych.

W 2016 r. złożono do **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** łącznie 43 sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej, z czego 8 po terminie określonym w art. 56 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, w 2017 r. – łącznie 42, z czego 6 po terminie, w 2018 r. – 42, z czego 6 po terminie, a w 2019 r. – 35, z czego 11 po terminie. Nie podejmowano żadnych działań w przypadku nieterminowo złożonych sprawozdań, gdyż jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM, składanie sprawozdań po terminie wynika najczęściej z niewiedzy podmiotu.

Sprawozdawczość w zakresie zużytego sprzętu oraz recyklingu

Wprowadzający sprzęt, autoryzowani przedstawiciele, zbierający zużyty sprzęt, prowadzący zakłady przetwarzania tego sprzętu, prowadzący działalność w zakresie recyklingu lub w zakresie innych niż recykling procesów odzysku składali do GIOŚ sprawozdania za lata 2016–2018. Podobnie wprowadzający pojazdy zobowiązani do sporządzania i składania sprawozdań na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów, składali takie sprawozdania za lata 2016–2018 do GIOŚ.

[152] UM województw: dolnośląskiego, podkarpackiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprawozdania za 2019 r. powinny być przekazywane za pośrednictwem BDO. W związku z powyższym skontrolowane UM zwracały uwagę na trudności z dostępem do sprawozdań. Dyrektor Departamentu Środowiska UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego wyjaśniła, że *marszałkowie mają już dostęp do modułu sprawozdawczego w BDO*, lecz sprawozdania przedkładane za pomocą tego systemu, w tym również sprawozdania podmiotów wprowadzających pojazdy za 2019 r., *nie dają się w żaden sposób filtrować według danych wprowadzonych w przedmiotowym sprawozdaniu*. Dodała, że na 30 listopada 2020 r. w BDO widnieje 2626 sprawozdań dotyczących wprowadzania na rynek produktów, produktów w opakowaniach oraz gospodarowania odpadami z nich powstającymi. Wśród tych sprawozdań są również sprawozdania składane przez podmioty wprowadzające na rynek pojazdy, ale BDO *nie umożliwia wyfiltrowania wyłącznie sprawozdań wynikających z art. 73 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o odpadach oraz przepisów art. 15 ustawy o recyklingu pojazdów*. Wyjaśniła też, że *jedyną możliwością ustalenia wykazu podmiotów wprowadzających pojazdy* na terenie województwa, obowiązanych do złożenia marszałkowi sprawozdania za 2019 r., jest rejestr, w którym podmioty wprowadzające na rynek pojazdy miały obowiązek zarejestrować się. Podała także, że *do chwili powstania rejestru BDO*, jedynym źródłem weryfikacji liczby podmiotów objętych przepisami ustawy o recyklingu pojazdów, był i jest prowadzony przez marszałka *rejestr podmiotów posiadających stosowne decyzje na prowadzenie stacji demontażu pojazdów*.

Prawidłowy nadzór nad realizacją obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców prowadzących stację demontażu oraz strzępiarki

W 7 z 8 skontrolowanych UM nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących nadzoru marszałka nad obowiązkami sprawozdawczymi przedsiębiorców prowadzących stację demontażu oraz przedsiębiorców prowadzących strzępiarki[153]. Jednak do czasu kontroli NIK w UM Województwa Pomorskiego nie monitorowano realizacji przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu obowiązku złożenia sprawozdania (za lata 2016–2018), o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów, co w ocenie NIK było nierzetelne. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wynika, że nie weryfikowano, czy wszystkie podmioty prowadzące stacje demontażu pojazdów zobowiązane do złożenia przedmiotowego sprawozdania wypełniły ten obowiązek, ponieważ przepisy ustawy nie zobowiązywały do składania sprawozdań *zerowych*. Niemniej, po analizie przedłożonych sprawozdań, sporządzonej na potrzeby przekazania odpowiedzi na pytania zadane w ramach kontroli NIK, stwierdzono, że nie wszyscy przedsiębiorcy dopełnili tego obowiązku i do 6 podmiotów[154] skierowano wezwania do przedłożenia brakujących sprawozdań.

[153] Nieprawidłowości stwierdzono w pomorskim UM.

[154] Jednego przedsiębiorcy, który nie przedłożył sprawozdania za wszystkie lata 2016–2018, 1 przedsiębiorcy, który nie przedłożył sprawozdania za 2016 r. i za 2017 r., 1 przedsiębiorcy, który nie przedłożyła sprawozdania za 2017 r. i za 2018 r. oraz 3 przedsiębiorców, którzy nie przedłożyli po 1 sprawozdaniu za 2018 r.

Przyjmowanie i weryfikacja kopii sprawozdań z rocznych audytów zewnętrznych

Do przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego zobowiązani zostali prowadzący zakłady przetwarzania zużytego sprzętu oraz organizacje odzysku sprzętu; przedsiębiorcy prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, którzy wystawiają dokumenty DPO oraz dokumenty DPR i posiadają zezwolenie na przetwarzanie odpadów; przedsiębiorcy eksportujący odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorcy dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, którzy wystawili w danym roku kalendarzowym dokumenty EDPR lub dokumenty EDPO potwierdzające eksport odpadów opakowaniowych lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych.

Wyżej wymienione podmioty zobowiązano do przekazywania właściwemu wioś oraz marszałkowi uwierzytelnionej kopii sprawozdania z rocznego audytu zewnętrznego.

Nieliczne nieprawidłowości dotyczące egzekwowania sprawozdań audytorów

Nieprawidłowości w zakresie egzekwowania obowiązku przekazywania przez audytorów uwierzytelnionych kopii sprawozdań z rocznych audytów zewnętrznych przeprowadzonych u przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, u przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz u przedsiębiorców dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych do tego zobowiązanych zostały stwierdzone w UM Województwa Podkarpackiego.

Marszałek, mimo dysponowania danymi wskazującymi, którzy przedsiębiorcy zobowiązani byli do przeprowadzenia audytów, nie ustalił, czy pozostali zrealizowali obowiązek przeprowadzenia audytu.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił m.in., że w latach 2016–2017 marszałek weryfikował podmioty zobowiązane do poddania się audytowi zewnętrznemu wyłącznie w trakcie przeprowadzanych kontroli, na podstawie dokumentów DPR, DPO, EDPR, EDPO. Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wprowadziła sankcje karne za nieprzestrzeganie audytu, przez podmioty do tego zobowiązane, dopiero od 1 stycznia 2018 r. Wobec podmiotów, które – mimo ciążącego na nich obowiązku – nie przedłożyły audytu za lata 2017–2018, prowadzone są postępowania wyjaśniające, po czym niezwłocznie zostaną podjęte działania mające na celu wyegzekwowania ustawowego obowiązku.

Do wyjaśnień (z 29 lipca 2020 r.) nie zostały załączone kserokopie dokumentów potwierdzających podjęcie takich działań.

Niepodejmowanie działań w przypadku nieprzekazywania sprawozdań z rocznych audytów zewnętrznych w terminie

W 5 skontrolowanych UM wystąpiły sytuacje, w których sprawozdania z przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego, do prowadzenia którego na podstawie art. 66 ust. 1 i 2 ustawy o zużytym sprzęcie zostały zobowiązane organizacje odzysku sprzętu oraz podmioty prowadzące zakłady przetwarzania zużytego sprzętu, wpłynęły do UM po terminie wskazanym w art. 70 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie lub nie zostały

przekazane[155]. W 3 UM nie podjęto w związku z tym działań, w szczególności nie poinformowano właściwego wioś[156].

Przykłady

Marszałek Województwa Podkarpackiego nie otrzymał od przedsiębiorców prowadzących zakłady przetwarzania zużytego sprzętu kopii sprawozdań z audytów za 2017 r. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska stwierdził, że *ustawa ta jednoznacznie wskazuje organ odpowiedzialny za kontrolę stosowania przepisów tej ustawy i nie przewiduje żadnej roli dla marszałka województwa w tym zakresie. W tym przypadku nie można nawet domniemywać, że marszałek ma jakiekolwiek uprawnienia do kontroli i egzekwowania obowiązków ustawowych dotyczących sporządzenia, przez prowadzących zakład przetwarzania, audytu zewnętrznego oraz przesłania odpowiednim organom, w tym marszałkowi województwa sprawozdania z przeprowadzonego audytu.*

Sześć podmiotów prowadzących zakłady przetwarzania zużytego sprzętu przedłożyło **Marszałkowi Województwa Pomorskiego** kopię sprawozdania z przeprowadzonego rocznego audytu zewnętrznego za poszczególne lata 2017–2018[157], z tego 10 kopii przedłożono w terminie, o którym mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie (do dnia 15 maja roku następującego po roku kalendarzowym, którego audyt dotyczy), a 2 kopie odpowiednio dzień i prawie miesiąc po terminie[158]. Spośród łącznie 12 audytów, 10 przeprowadzono w terminie[159], o którym mowa w art. 66 ust. 2 tej ustawy (do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku kalendarzowym, którego audyt dotyczy), a 2 (za 2017 r.) po upływie tego terminu od 5 do 15 dni[160].

Wobec podmiotów, które nieterminowo przeprowadziły audyt oraz nieterminowo przekazały marszałkowi kopię sprawozdania z przeprowadzonego audytu nie podjęto żadnych działań, w tym nie poinformowano o tym właściwego wioś uprawnionego do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za powyższe. Z wyjaśnień dyrektor Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wynika, że było to spowodowane tym, iż wioś otrzymywał równolegle kopie sprawozdania z audytu.

Liczbę sprawozdań z przeprowadzonego audytu, które wpłynęły do skontrolowanych UM, przedstawiono w tabeli poniżej.

[155] Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie, organizacja odzysku sprzętu oraz prowadzący zakład przetwarzania zużytego sprzętu przekazują właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi oraz marszałkowi uwierzytelnioną kopię sprawozdania z przeprowadzonego audytu niezwłocznie, nie później niż w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku kalendarzowym, którego audyt dotyczy. W art. 30 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 określono, że 30 września 2020 r. jest terminem na przeprowadzenie audytu za 2019 r., a 15 listopada 2020 r. terminem na przekazanie marszałkowi sprawozdania z tego audytu.

[156] UM województw: podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego i pomorskiego.

[157] Obowiązek przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego wprowadzono 1 stycznia 2017 r. Termin przeprowadzenia audytu za 2019 r. upływał 30 września 2020 r., zgodnie z art. 139b ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie, a przedłożenia marszałkowi uwierzytelnionej kopii sprawozdania z tego audytu 15 listopada 2020 r., zgodnie z art. 139b ust. 2 tej ustawy.

[158] Za 2017 r. 1 kopię następnego dnia, za 2018 r. 1 kopię 28 dnia.

[159] Za 2017 r. 4 audyty i za 2018 r. 6 audytów (wszystkie).

[160] Jeden audyt przeprowadzono 14–15 maja 2018 r., a drugi od kwietnia 2018 r. do 9 maja 2018 r.

Tabela nr 2
Liczba sprawozdań z przeprowadzonego audytu, które wpłynęły do skontrolowanych UM

	UM Województwa Dolnośląskiego	UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego	UM Województwa Mazowieckiego	UM Województwa Podkarpackiego	UM Województwa Pomorskiego	UM Województwa Świętokrzyskiego	UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego	UM Województwa Zachodnio-pomorskiego
Liczba podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdania	11	14 za 2017 r. 13 za 2018 r. 13 za 2019 r.		do końca 2017 r. 3 podmioty od stycznia 2018 r. 2 podmioty	6	2	1	3
Liczba sprawozdań które wpłynęły do UM	24	40	22 za 2017 r.; 23 za 2018 r.; 18 za 2019 r.	3	12	4	2	9
w tym sprawozdania które wpłynęły po terminie	9	6	4	0[161]	2	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy

Źródo: materiały własne NIK.

Kontrola przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o opakowaniach

Niewielka skala kontroli przeprowadzanych przez marszałków w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach

W okresie objętym kontrolą pracownicy 8 UM przeprowadzili łącznie 51 kontroli przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach w zakresie objętym właściwością marszałka, w tym pracownicy dolnośląskiego UM – 7 kontroli, kujawsko-pomorskiego UM – 5, mazowieckiego UM – 7, podkarpackiego UM – 1, świętokrzyskiego UM – 8, warmińsko-mazurskiego UM – 9, zachodniopomorskiego UM – 14. Pracownicy UM Województwa Pomorskiego nie przeprowadzili żadnej kontroli.

Przykłady

W **UM Województwa Pomorskiego** w latach 2016–2020 (do 30 czerwca) nie przeprowadzono żadnej kontroli na podstawie art. 70 ustawy o bateriach i akumulatorach, w szczególności w zakresie opłaty produktowej, opłaty depozytowej oraz wykorzystania środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory, o których mowa w art. 37 ust. 4 tej ustawy.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wynika, że spowodowane to było brakiem możliwości organizacyjnych, kadrowych i finansowych. Wioś, jako organ inspekcyjny, mógł podczas rutynowych kontroli ujawniać fakt uchylania się od wypełniania przez przedsiębiorców obowiązków oraz miał możliwość nakładania grzywien, której nie posiadał Marszałek Województwa Pomorskiego. UM reagował na wszelkie sygnały o przedsiębiorcach zaniedbujących obowiązki ustawowe otrzymane od wioś lub z innych źródeł. W zakresie baterii i akumulatorów nie było dotychczas takich informacji, w tym żaden protokół pokontrolny, czy zarządzenie pokontrolne przekazywane przez wioś do UM nie zawierały informacji o nieprzestrzeganiu przez dany podmiot przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach.

[161] Marszałek nie otrzymał, od 3 przedsiębiorców prowadzących zakłady przetwarzania zużytego sprzętu, kopii sprawozdań z audytów za 2017 r.

Marszałek Województwa Pomorskiego nie zwracał się do wioś o podjęcie kontroli przedsiębiorców objętych przepisami o bateriach i akumulatorach.

W latach 2016–2019 pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska **UM Województwa Podkarpackiego** przeprowadzili 1 kontrolę (w 2017 r.) podmiotu objętego przepisami o bateriach i akumulatorach.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił, że ustawa o bateriach i akumulatorach nie określa minimalnej liczby kontroli w określonym okresie czasu, które powinien zrealizować marszałek, oraz że kontrole przeprowadzane były w miarę możliwości kadrowych i dyspozycyjności pracowników merytorycznych. Marszałek Województwa Podkarpackiego nie występował do wioś o przeprowadzenie kontroli podmiotów objętych przepisami o bateriach i akumulatorach, gdyż – jak wyjaśnił dyrektor Departamentu – nie było takiej potrzeby. W ramach współpracy z wioś marszałek przekazał w 2017 r. wykaz przedsiębiorców, którzy nieterminowo przekazali sprawozdania z zakresu gospodarowania bateriami i akumulatorami.

Tabela nr 3
Podmioty objęte przepisami o gospodarowaniu opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi oraz liczba kontroli w tych podmiotach według województw (w przypadku liczby podmiotów stan na 31 grudnia)

	Dolnośląskie			Kujawsko-Pomorskie			Mazowieckie			Podkarpackie			Pomorskie			Świętokrzyskie			Warmińsko-Mazurskie			Zachodniopomorskie		
	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą	Liczba podmiotów	Liczba kontroli	% podmiotów objętych kontrolą
2016	537	8	1,5	777	43	5,5	5183	69	1,3	1372	12	0,9	637	32	5,0	523	8	1,5	957	22	2,3	511	19	3,7
2017	577	11	1,9	776	21	2,7	5244	55	1,0	1380	2	0,1	394	1	0,3	517	34	6,6	971	12	1,2	276	10	3,6
2018	653	7	1,1	692	28	4,0	5212	30	0,6	1459	4	0,3	445	14	3,1	513	5	1,0	976	8	0,8	298	2	0,7
2019*	20	5	25,0	98	35	35,7	881	29	3,3	25	4	16,0	1	0	0,0	13	8	61,5	976	8	0,8	1	9	100

*Dane odnośnie do liczby podmiotów za 2019 r. niepełne z uwagi m.in. na przesunięcie terminów sprawozdawczych. W większości UM liczba podmiotów była podawana w oparciu o liczbę otrzymanych sprawozdań.

Źródło: materiały wasne NIK.

Z objętych kontrolą 8 UM 5 (tj. 62,5%) nie wywiązało się z obowiązku określonego w art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach[162].

Niewielki odsetek podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów opakowaniowych skontrolowanych przez marszałków

Przykłady

W **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** nie objęto kontrolami z częstotliwością wskazaną w ustawie o opakowaniach 7 podmiotów (z 12) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, wystawiających dokumenty DPO i/lub DPR.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił, że przeprowadzenie tych kontroli planowane było na 2019 r. Jednakże kontrole nie odbyły się z powodu uruchomienia 24 stycznia 2018 r. rejestru. Do końca 2019 r. rozpatrzonych zostało około 5 tys. wniosków o wpis do rejestru. W związku z zapowiedziami Ministra o obowiązkowym prowadzeniu elektronicznej

[162] UM województw: warmińsko-mazurskiego, pomorskiego, podkarpackiego, mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego.

ewidencji odpadów, na przełomie lat 2019 i 2020 wpłynęło do UM 10 tys. kolejnych wniosków. Jednocześnie Minister nie zapewnił środków finansowych ani narzędzi na poprawną realizację zadania. Do dnia dzisiejszego część zadań zleconych rządowych (w tym wydawanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami) jest finansowane w całości z budżetu województwa, ponieważ Wojewoda Warmińsko-Mazurski odmawia ich refundacji.

W **UM Województwa Podkarpackiego** nie została zachowana częstotliwość kontroli określona w ustawie o opakowaniach odnośnie do 8 spośród 31 przedsiębiorców prowadzących działalność podlegającą takiej kontroli.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił, że brak realizacji kontroli w ilości określonej przepisem ustawy spowodowany był znacznym wzrostem obciążenia pracą 2 pracowników (od czerwca 2020 r. 3 pracowników) realizujących zadania marszałka wynikające z tej ustawy. Po uruchomieniu BDO, liczba podmiotów obsługiwanych przez UM wzrosła trzykrotnie. Pracownicy ci większość czasu poświęcają na obowiązki związane z BDO. Weryfikują ponadto sprawozdania i dokumenty DPO i DPR. Mimo pracy w godzinach nadliczbowych nie udało się przeprowadzić wszystkich zaplanowanych kontroli.

Wykaz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów, wpisanych do rejestru oraz wykaz miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa

Nierzetelne wykazy miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory

Wszyscy marszałkowie udostępnili na stronach internetowych UM, zgodnie z art. 69 ust. 4 ustawy o bateriach i akumulatorach, wykaz miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa. Jednak tylko w przypadku 2 UM wykaz ten był rzetelny i systematycznie aktualizowany[163].

Tabela nr 4
Aktualizacje wykazu

UM Województwa	Data ostatniej aktualizacji wykazu
Dolnośląskiego	2016 r., przy czym z treści tytułu tabeli zawierającej wykaz miejsc odbioru oraz zbierających zużyte akumulatory wynikało, że jest to wykaz dotyczący 2014 r.
Kujawsko-Pomorskiego	2020 r.
Mazowieckiego	pierwszy kwartał 2019 r.
Podkarpackiego	27 października 2017 r.
Pomorskiego	2015 r., wykaz zbierających zaktualizowano w sierpniu 2020 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK.
Świętokrzyskiego	12 listopada 2019 r.
Warmińsko-Mazurskiego	18 marca 2020 r.
Zachodniopomorskiego	16 czerwca 2016 r.

Źródło: materiały własne NIK.

Przykłady

Pomimo że odnośnie do miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa pomorskiego zachodziły zmiany, to od 2015 r. nie zaktualizowano wykazu miejsc odbioru

[163] UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

udostępnionego na stronie internetowej **UM Województwa Pomorskiego** oraz na tablicy zawieszonej w budynku zajmowanym przez Departament. Zastępca dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa UM wyjaśnił, że aktualizacja zostanie dokonana po weryfikacji sprawozdań za 2019 r., tj. na początku 2021 r. Aktualizacji wykazu zbierających po raz pierwszy (również od 2015 r.) dokonano w sierpniu 2020 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Zamieszczone na stronie internetowej **UM Województwa Zachodniopomorskiego**: wykaz miejsc odbioru oraz wykaz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa, nie były aktualizowane od 16 czerwca 2016 r.

Nieprawidłowe wykazy przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów

Tylko w UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów, o którym mowa art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingu pojazdów.

W pozostałych 7 skontrolowanych UM stwierdzono m.in.: niepublikowanie wykazu, nieaktualność informacji zawartych w wykazie, niezgodność danych zamieszczonych w wykazie z danymi BDO.

Przykłady

Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego nie publikował od 2019 r., wbrew przepisowi art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingi pojazdów, wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów.

W **UM Województwa Świętokrzyskiego** wykaz przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów nie był na bieżąco aktualizowany. Nie podejmowano systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starostwa na bieżąco przekazują informacje o punktach zbierania pojazdów. Dopiero podczas kontroli NIK zwrócono się do 2 starostów o przekazanie aktualnych informacji o przedsiębiorcach prowadzących punkty zbierania pojazdów. Z ich odpowiedzi wynikało, że 2 przedsiębiorcy nie prowadzą już takich punktów. Na tej podstawie, również podczas kontroli NIK, dokonano zmian w wykazie publikowanym na stronie internetowej BIP UM.

W wykazie przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów zamieszczonym na stronie internetowej BIP **UM Województwa Pomorskiego** ujęto 3 przedsiębiorców, jako prowadzących punkty zbierania pojazdów, którzy nie byli wpisani do rejestru[164]. Ponadto w wykazie nie wskazano dla 7 przedsiębiorców ich siedziby i adresu, a w 13 przypadkach nie wskazano pełnego ich adresu (tylko miejscowość), mimo że zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy o recyklingu pojazdów wykaz ten zawiera siedzibę i adres przedsiębiorcy. W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej BIP UM zamieszczono wykaz uzupełniony o brakujące adresy przedsiębiorców.

Realizacja zadań dotyczących weryfikacji informacji będących podstawą zwolnienia z obowiązków wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach oraz przekazywania zaświadczeń o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach

[164] Dwaj z nich, zgodnie z danymi w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zaprzestali wykonywania działalności gospodarczej i zostali wykreśleni z rejestru – 21 marca 2012 r. i 21 grudnia 2016 r.

Niewielkie zainteresowanie zwolnieniem z obowiązków wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach

Podmioty funkcjonujące na rynku baterii i akumulatorów, w objętych kontrolą województwach, stosunkowo rzadko korzystały z możliwości uzyskania zwolnienia z części obowiązków ustawowych, na podstawie art. 4a ustawy o bateriach i akumulatorach.

Do skontrolowanych UM wpłynęło w okresie objętym kontrolą zaledwie 27 wniosków podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory o zwolnienie z obowiązków wymienionych w art. 4a ustawy o bateriach i akumulatorach. Pozytywnie rozpatrzono 10 wniosków, 2 wnioski złożone w 2020 r. do Marszałka Województwa Dolnośląskiego znajdowały się w trakcie weryfikacji.

Prawidłowa weryfikacja informacji będących podstawą zwolnienia z obowiązków wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach

Pracownicy UM prawidłowo weryfikowali informacje będące podstawą zwolnienia w zakresie osiągania wymaganych poziomów zbierania. W szczególności porównywali informacje zawarte w złożonych zaświadczeniach, oświadczeniach z danymi zawartymi w powszechnie dostępnych rejestrach oraz danymi dostępnymi w jednostce.

Niejednolite podejście UM do egzekwowania obowiązku wynikającego z art. 59a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach

Kontrola ujawniła niejednolite podejście UM do egzekwowania obowiązku przekazywania marszałkowi przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach. W UM Województwa Pomorskiego nie podejmowano żadnych działań w sytuacji nieprzekazywania ww. zaświadczeń, a w UM Województwa Dolnośląskiego nie weryfikowano informacji w nich zawartych.

W przypadku 2 jednostek[165] stwierdzono, że zaświadczenia te przekazywane były do UM po terminie wskazanym w art. 59a ustawy o bateriach i akumulatorach. Termin 28 lutego wskazany w ww. art. dotyczy wydania zaświadczenia wprowadzającemu baterie lub akumulatory, z którym ma zawartą umowę, lub podmiotowi pośredniczącemu, z którym ma zawartą umowę. Przepisy tego artykułu nie określają jednak wprost terminu, w jakim zaświadczenia te powinny być przekazywane marszałkowi, co podkreślił w złożonych wyjaśnieniach dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wyjaśnił on, że *nie podejmowano żadnych działań w stosunku do podmiotów, które przekazywały ww. zaświadczenia po terminie wynikającym z art. 59a ust. 1 i 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, gdyż zapisy tego artykułu nie określają, w jakim terminie zaświadczenia te powinny być przekazywane marszałkowi województwa*.

Realizacja zadań dotyczących wniesienia, rozliczenia i zwrotu zabezpieczenia finansowego oraz wniesienia lub nieuiszczenia opłaty produktowej

Prawidłowa realizacja zadań dotyczących wniesienia, rozliczenia i zwrotu zabezpieczenia finansowego oraz wniesienia lub nieuiszczenia opłaty produktowej

Objęte kontrolą jednostki generalnie prawidłowo realizowały zadania związane z wniesieniem, rozliczeniem i zwrotem zabezpieczenia finansowego oraz wniesieniem lub nieuiszczeniem opłaty produktowej, ewentualnym zwolnieniem z obowiązku wniesienia tej opłaty przez wprowadzających sprzęt. Nieprawidłowości w tym zakresie zidentyfikowano w UM Województwa Podkarpackiego, w którym nie uruchomiono

[165] UM Województwa Zachodniopomorskiego, UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, przeznaczonego na wniesienie zabezpieczenia finansowego na pokrycie opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia minimalnego rocznego poziomu zbierania zużytego sprzętu. Jak wyjaśnił główny księgowy w UM rozpoczęto przygotowania i uzgodnienie niezbędne do otwarcia rachunku. W związku z trwającą reorganizacją UM, polegającą na przeniesieniu zadań ewidencjonowania wpłat za korzystanie ze środowiska z Departamentu Budżetu i Finansów do Departamentu Ochrony Środowiska, rachunek zostanie otwarty niezwłocznie po zakończeniu trwających zmian organizacyjnych.

Prawidłowa realizacja zadań dotyczących prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych

W ustawie o zużytym sprzęcie, w art. 15 ust. 7 przewidziano zwolnienie wprowadzających sprzęt z obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, jeżeli wysokość środków stanowiących co najmniej 0,1% przychodów netto z tytułu wprowadzania do obrotu sprzętu, osiągniętych w poprzednim roku kalendarzowym, nie przekracza 100 zł w danym roku kalendarzowym.

Z wnioskiem o zwolnienie wystąpiły podmioty w 3 województwach: dolnośląskim (2 podmioty), mazowieckim (3 podmioty) oraz zachodniopomorskim (1 podmiot). Wnioskodawcy spełniali kryteria dotyczące zwolnienia oraz złożyli stosowne oświadczenia o pomocy *de minimis*.

Objęte kontrolą UM na ogół prawidłowo realizowały zadania związane z egzekwowaniem zobowiązań od wprowadzających sprzęt w przypadku naruszenia ciążących na nich obowiązków dotyczących prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. Nieprawidłowość w tym zakresie zidentyfikowano tylko w UM Województwa Pomorskiego. Marszałek nie poinformował wojewódzkiego inspektora o 5 podmiotach, które środki związane z obowiązkiem prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych wniosły na rachunek bankowy UM po upływie terminu (od 1 do 892 dni), o którym mowa w art. 15 ust. 5 ustawy o zużytym sprzęcie[166].

Prowadzenie zbioru dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach

Marszałek prowadzi w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[167] – jeżeli dokumenty zostały przekazane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej – zbiór dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców[168].

Zbiór dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach w ponad 50% jednostek prowadzony w formie papierowej

Od 1 stycznia 2020 r., wprowadzono również obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów *on-line*. Przepisy przejściowe dopuszczały możliwość prowadzenia ewidencji w formie papierowej do 31 grudnia 2020 r.

[166] Jeden podmiot dokonał wpłat za lata 2016–2018 w dniu12 lipca 2019 r., tj. po upływie odpowiednio 892, 527 i 162 dni po terminie przypadającym na 31 stycznia poszczególnych lat 2017–2019 oraz po 1 podmiocie, które dokonały wpłat za 2018 r. w dniach: 1 lutego 2019 r., 5 lutego 2019 r. oraz 18 marca 2019 r., tj. od 1 do 46 dni po upływie terminu przypadającego na 31 stycznia 2019 r.

[167] Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

[168] Zgodnie z art. 23 ust. 9 i art. 24 ust. 8 ustawy o opakowaniach do marszałka przekazywany jest egzemplarz dokumentu potwierdzającego recykling i inny niż recykling sposób odzysku odpadów (DPR i DPO), a także dokumentu potwierdzającego eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę, w celu poddania procesowi recyklingu lub innemu niż recykling procesowi odzysku (EDPR i EDPO).

Zbiór dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach prowadzony był w:

- UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego i UM Województwa Świętokrzyskiego w formacie pliku Excel, dokumenty DPO, DPR, EDPO i EDPR wpływały do UM wyłącznie w formie papierowej;
- UM Województwa Dolnośląskiego w systemie teleinformatycznym (w ramach systemu SOZAT)[169];
- UM Województwa Podkarpackiego w formie papierowej (archiwizowane w segregatorach) dokumenty DPO, DPR, EDPO i EDPR wpływały do UM wyłącznie w formie papierowej;
- UM Województwa Pomorskiego w systemie Elektronicznego Obiegu Dokumentów[170] oraz informacje pochodzące ze sprawozdań za lata 2016–2018 w WBZŚ[171],
- UM Województwa Zachodniopomorskiego w formie papierowej (42 segregatory) oraz sukcesywnie wprowadzane są do systemu SOZAT (wpisano 1444 dokumentów);
- UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego w formie papierowej, pracownicy Biura Kontroli Departamentu Środowiska, w celu właściwego przygotowania kontroli, tworzyli na bieżąco zbiór DPO i DPR w arkuszach kalkulacyjnych Excel;
- UM Województwa Mazowieckiego w elektronicznym systemie obiegu dokumentów (eDOKweb), poprzez rejestrację w teczkach spraw pod odpowiednim znakiem JRWA. Dane z dokumentów w formie papierowej były przenoszone do systemu SOZAT – program WBZŚ – moduł dokumentów, w celu zapisu w formie danych elektronicznych.
- W połowie skontrolowanych UM zbiór dokumentów prowadzony był w formie papierowej uzupełnionej o wprowadzenie danych do Excel.

5.2.4. Główny Inspektor Ochrony Środowiska

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor wydawał wytyczne, zalecenia, wskazówki oraz opracował procedury o sposobie postępowania IOŚ w trakcie przeprowadzania kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, jak również gospodarujących odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi. W ramach ww. działań wojewódzkim inspektorom m.in.:

[169] System zawierał moduł *Weryfikacja opłaty produktowej za produkty i opakowania wraz z rejestrem DPO i DPR* z następującymi informacjami: data złożenia dokumentu, rodzaj dokumentu, rok sprawozdawczy, numer ewidencyjny dokumentu, dane prowadzącego recykling, dane wprowadzającego produkty w opakowaniach lub organizacji odzysku opakowań, dla których wydano dokument, kod odpadu, rodzaj odpadu, masa odpadów przyjętych do recyklingu, nr KPO potwierdzającej przyjęcie odpadów opakowaniowych przez prowadzącego recykling oraz proces recyklingu.

[170] System ten umożliwiał zbieranie informacji o wszystkich dokumentach przekazywanych marszałkowi, nie umożliwiał jednak sporządzenia kompletnego wykazu przekazanych dokumentów, w tym sprawozdań, DPO, DPR, EDPO i EDPR.

[171] Dzięki czemu sprawozdania te mogły być analizowane i weryfikowane oraz możliwe było porządzenie zbiorczego sprawozdania z gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi na podstawie art. 237c ust. 1 ustawy o odpadach.

- zalecono[172] przeprowadzenie, w jak najkrótszym terminie, kontroli stacji demontażu pod kątem m.in. weryfikacji złożonych sprawozdań przez stacje demontażu oznaczonych przez NFOŚiGW jako zakwalifikowane do wypłaty dopłaty;
- wskazano na konieczność[173] przeprowadzenia pilnych kontroli krzyżowych[174] podmiotów przetwarzających odpady opakowań szklanych oraz drewnianych jak również organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty przetwarzające te odpady prowadzą recykling[175];
- wskazano na konieczność[176] przekazywania do NFOŚiGW informacji o przedsiębiorcach prowadzących stacje demontażu, w przypadku których kontrole wykazały potrzebę złożenia korekty sprawozdania;
- przekazano do stosowania wydane przez Głównego Inspektora *Wytyczne do przeprowadzania przez IOŚ kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego* – z lutego 2018 r.[177];
- przekazano[178] wydane przez Głównego Inspektora *Wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i zużyte akumulatory przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach*.

Brak kontroli przez Głównego Inspektora stanu realizacji zaleceń i wytycznych

Główny Inspektor nie dokonywał kontroli stanu realizacji opracowanych przez niego zaleceń i wytycznych określających sposób postępowania w trakcie przeprowadzania kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach jak również gospodarujących odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi. Główny Inspektor wyjaśnił, że zalecenia i wytyczne są materiałem pomocniczym i stanowią wskazówki metodyczne do prowadzenie kontroli wytypowanych podmiotów, nie są materiałem przeznaczonym do bezwzględnego stosowania. W latach 2016–2020 (I półrocze) nie zgłaszano do GIOŚ sygnałów dotyczących nierealizowania zaleceń lub wytycznych czy problemów z ich realizacją.

Podkreślenie znaczenia kontroli krzyżowych w dokumentach GIOŚ

W 2010 r. GIOŚ wydał wytyczne do przeprowadzania przez IOŚ kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu. W pkt 4.3 – *Kontrola przepływu masy odpadów zużytego sprzętu i wytworzonych odpadów w zakładzie przetwarzania od chwili odbioru odpadów przez zakład poprzez jego przetworzenie aż do przekazania wytworzonych odpadów do odzysku i recyklingu*, zawarto wskazówki dotyczące prowadzenia kontroli krzyżowej przepływu mas odpadów oraz wskazanie do przeprowadzenia co najmniej 1 kontroli krzyżowej. Ponadto w dziale II – *Strategia IOS dla kontroli zakładów przetwarzania w zakresie zwalczania szarej strefy* tych wytycznych zapisano, że 1 z podstawowych zasad strategii postępowania kontrolnego przyczyniającą się do skutecznej likwidacji *szarej strefy*, która

[172] W kwietniu 2016 r.

[173] W październiku 2016 r.

[174] Bez zawiadomień o zamiarze ich wszczęcia podmiotów przewidzianych do kontroli.

[175] Wraz z nazwami podmiotów, które należy skontrolować oraz ich wzajemnymi powiązaniami na rynku odpadów.

[176] W kwietniu 2017 r.

[177] Wcześniej obowiązywały *Wytyczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego* – z maja 2010 r.

[178] W lutym 2019 r.

powinna być przestrzegana, jest wykonywanie w miarę możliwości kontroli krzyżowych między wybranymi zakładami przetwarzania, a podmiotami dostarczającymi zebrany zużyty sprzęt i dokonującymi recyklingu czy odzysku odpadów wytworzonych ze zużytego sprzętu.

Główny Inspektor wyjaśnił, że pojęcie kontroli krzyżowej jest pojęciem potocznym i nie występuje w przepisach prawa z zakresu ochrony środowiska, w tym w szczególności w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska jak również w dokumentacji ISK funkcjonującego w IOŚ. Pojęcie to pojawiło się jako 1 z elementów walki z *szarą strefą* w zakresie gospodarowania odpadami, w tym odpadami poużytkowymi. Ponieważ *szara strefa* dotyczyła nieprawidłowości wykazanych na dokumentacji poświadczającej zbieranie, przetwarzanie, odzysk lub recykling odpadów oraz na dokumentach ewidencyjnych, strategia walki z nią została skierowana na kontrole podmiotów powiązanych ze sobą biznesowo poprzez dokonywanie kolejnych operacji dotyczących gospodarowania odpadami na danych strumieniach odpadów.

Niespójne dane dotyczące kontroli krzyżowych

Według danych GIOŚ w latach 2016–2020 (I półrocze) wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili łącznie 48 kontroli krzyżowych w zakresie odpadów poużytkowych, z tego w 2016 r. – 16, w latach 2017–2018 – po 6, w 2019 r. – 16 i w I półroczu 2020 r. – 4. Dane to znacząco różnią się od informacji uzyskanych bezpośrednio w trakcie kontroli NIK w wioś przedstawionych w dalszej części niniejszej Informacji.

Główny Inspektor w okresie objętym kontrolą dokonywał analiz i ocen sposobu prowadzenia przez wojewódzkich inspektorów kontroli przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami poużytkowymi. Działania te polegały m.in. na:

- analizie sposobu prowadzenia kontroli w zakresie odpadów poużytkowych poprzez kontrolę dokumentacji przekazywanej przez wioś (przede wszystkim protokołów kontroli) w związku ze: złożonymi przez kontrolowane podmioty odwołaniami od decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne; przekazanymi przez GIOŚ wnioskami o podjęcie interwencji oraz zapytań wioś złożonych w związku z prowadzonymi kontrolami i wszczętymi postępowaniami administracyjnymi;
- analizie dokumentacji wpływającej do GIOŚ dotyczącej prowadzonych kontroli krzyżowych[179] podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów stłuczki szklanej i odpadów drewnianych a także organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty te prowadziły odzysk i recykling opakowań;
- analizie i ocenie przekazanych przez wioś informacji o stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli przypadkach nielegalnego postępowania z odpadami opakowaniowymi oraz odpadami poużytkowymi (w latach 2018–2019);
- analizie i ocenie przekazanych przez wioś informacji z przeprowadzonych kontroli dotyczących przestrzegania przez zbierających zużyte baterie i akumulatory przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o odpadach (w 2019 r.).

[179] Prowadzonych przez wskazanych wojewódzkich inspektorów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zapewnienie szkoleń dla pracowników wioś

W latach 2016–2019[180] Główny Inspektor zorganizował łącznie 6 szkoleń dla inspektorów wioś z zakresu kontroli przedsiębiorców podlegających przepisom ustawy o zużytym sprzęcie, ustawy o recyklingu pojazdów. Szkolenia dotyczyły również przestępstw w gospodarce odpadami, czy nielegalnych praktyk w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Współpraca Głównego Inspektora z innymi organizacjami

Główny Inspektor współpracował z organami administracji i organizacjami społecznymi, reprezentującymi gospodarujących odpadami w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu gospodarowania opakowaniami oraz odpadami poużytkowymi. Współpraca ta była realizowana podczas konferencji, paneli dyskusyjnych, targów lub kongresów oraz szkoleń.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor realizował porozumienia zawarte m.in. z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Straży Granicznej, a także wojewódzkimi inspektorami. W ramach współpracy z Prokuratorem Generalnym prokuratorzy dokonali oceny prawidłowości prowadzonych postępowań przygotowawczych, zasadności podjętych działań merytorycznych, podstaw do ich podjęcia na nowo oraz brali udział w szkoleniach dla pracowników IOŚ dotyczących zapobiegania nielegalnym działaniom w gospodarce odpadami poprzez wzajemną wymianę doświadczeń i uzyskiwanie od prokuratury wiedzy praktycznej dotyczącej sposobu działań w tym zakresie. Uczestniczono w spotkaniach z przedstawicielami Komendy Głównej Policji i Komendy Stołecznej Policji w pracach zespołu do analizy przepisów dotyczących wykrywania i ściągania przestępstw i wykroczeń związanych ze składowaniem odpadów. Pracownicy GIOŚ brali udział w odprawie służbowej dla wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich policji oraz w pracach zespołu do spraw wykrywania i ścigania.

Prawidłowe na ogół postępowanie ze skargami i wnioskami

W latach 2016–2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęło 106 skarg i wniosków dotyczących działalności przedsiębiorców objętych przepisami o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie, z tego:

- 47 skarg w sprawach recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (10 w 2016 r., 5 w 2017 r., 9 w 2018 r., 15 w 2019 r. i 8 w I półroczu 2020 r.);
- 46 skarg w sprawach baterii i akumulatorów (24 w 2016 r., po 3 w 2017 r. i w I półroczu 2020 r. oraz po 8 w 2018 r. i w 2019 r.);
- 7 skarg w sprawach zużytego sprzętu (po 1 w 2016 r. i w 2018 r. oraz 5 w 2017 r.);
- 6 skarg w sprawach wymagań wynikających z ustawy o opakowaniach (4 w 2016 r., po 1 w 2018 r. i w 2019 r.).

Spośród 106 skarg, 18 dotyczyło działalności wojewódzkich inspektorów w zakresie odpadów poużytkowych, z tego: 10 – na działalność warmińsko-mazurskiego wojewódzkiego inspektora, 3 – na działalność wielkopolskiego wojewódzkiego inspektora, 2 – na mazowieckiego wojewódzkiego

[180] W 2020 r. (I półrocze) nie było szkoleń.

inspektora, 2 – na małopolskiego wojewódzkiego inspektora i 1 – na świętokrzyskiego wojewódzkiego inspektora. Jedna skarga na Głównego Inspektora dotyczyła przede wszystkim prowadzonego w GIOŚ postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustaw: o odpadach oraz o opakowaniach.

Jedna z 5 skarg/wniosków, objętych szczegółową analizą, nie została przekazana przez komórkę organizacyjną koordynującą załatwianie skarg w GIOŚ do właściwej komórki organizacyjnej w celu rozpatrzenia niezwłocznie po jej wpływie do GIOŚ. Wniosek o podjęcie interwencji w sprawie nielegalnej stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji wpłynął do GIOŚ 16 października 2018 r. i został przekazany do służbowego wykorzystania 27 grudnia 2018 r. do mazowieckiego wojewódzkiego inspektora, tj. po upływie ponad 2 miesięcy. Główny Inspektor wyjaśnił, że wzrastająca świadomość ekologiczna społeczeństwa prowadzi do znacznego wzrostu liczby skarg, wniosków i petycji kierowanych do organów IOŚ, w tym w szczególności do GIOŚ. Ta wyraźna tendencja wzrostowa nie spowodowała automatycznego wzrostu zatrudnienia pracowników na wieloosobowym stanowisku ds. skarg i wniosków. Dyrektorzy Departamentu Prawnego wielokrotnie występowali do kolejnych dyrektorów generalnych GIOŚ o zwiększenie zatrudnienia pracowników zatrudnionych na tym stanowisku.

Niekorzystanie z możliwości prowadzenia kontroli o znaczeniu ponadwojewódzkim

W okresie objętym kontrolą, tj. w ciągu 4, 5 lat, Główny Inspektor zainicjował tylko 1 kontrolę o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim w zakresie funkcjonowania rynku odpadów pożytkowych, pomimo że uprawnienie to wynika z art. 4a ust. 1 pkt 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska. Kontrolę tę przeprowadzono jako realizację wniosku NIK, a nie z własnej inicjatywy.

Główny Inspektor wyjaśnił, że cykle kontrolne zlecane są do przeprowadzenia głównie w przypadku stwierdzenia występowania nieprawidłowości w danym obszarze, a od 2016 r. do I półrocza 2020 r. taka potrzeba nie zaistniała. Priorytetem w działaniach w tym okresie było zmniejszenie zaległości w rozpatrywaniu odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów nakładających administracyjne kary pieniężne.

Główny Inspektor wyjaśnił, że wpływające do GIOŚ skargi i wnioski w zakresie ustawy o recyklingu pojazdów dotyczą głównie podmiotów działających nielegalnie, bez odpowiednich decyzji w zakresie gospodarowania odpadami. Podmioty takie nie są zazwyczaj uwzględnione w żadnych ewidencjach, jako podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami. Wiedzę o takich podmiotach IOŚ uzyskuje prawie wyłącznie na podstawie informacji uzyskiwanych w składanych skargach i interwencjach. Zdaniem Głównego Inspektora informacje zawarte w skargach i wnioskach nie mogą być w żaden sposób podstawą do zainicjowania cyklu kontrolnego (mającego charakter planowy) o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim. Do prowadzenia takich kontroli stosowane są opracowane przez GIOŚ w 2010 r. *Wytyczne do przeprowadzania przez IOŚ kontroli podmiotów prowadzących zbieranie i demontaż pojazdów bez wymaganych decyzji w tym zakresie*.

Przypadki nierzetelnego i nieterminowego sporządzania raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytym sprzętem

Główny Inspektor sporządził za poszczególne lata 2016–2018 roczne raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, jak również roczne raporty o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem, które zostały terminowo przekazane ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Raporty za lata 2016–2017 zawierały wymagane informacje. Raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem za 2018 r. nie został sporządzony zgodnie z zakresem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu i wzoru rocznego raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem[181].

W raporcie nie podano informacji o:

- ogólnej liczbie podmiotów wprowadzających sprzęt, autoryzowanych przedstawicieli, organizacji odzysku sprzętu oraz podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem wpisanych do rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach;
- liczbie podmiotów wprowadzających sprzęt, autoryzowanych przedstawicieli, organizacji odzysku sprzętu oraz podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem wpisanych oraz wykreślonych z tego rejestru;
- liczbie podmiotów prowadzących zakłady przetwarzania, którzy nie zawarli umowy z wprowadzającym sprzęt lub organizacją odzysku sprzętu;
- liczbie podmiotów, które skorzystały ze zwolnienia, o którym mowa w art. 25 ustawy o zużytym sprzęcie.

Główny Inspektor wyjaśnił, że raport ten został sporządzony w oparciu o informacje, które posiadał (dane zawarte w sprawozdaniach, które wpływały do GIOŚ), oraz dane uzyskane od wojewódzkich inspektorów. Dane, których Główny Inspektor nie mógł uzyskać – bo nie prowadził już rejestrów – nie zostały ujęte w raporcie.

Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. został sporządzony na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, z którego wynika, że Główny Inspektor sporządza raport na podstawie wyników kontroli przedsiębiorców wpisanych do BDO, skontrolowanych w poprzednim roku kalendarzowym, oraz posiadanych informacji, w tym danych zawartych w tej bazie. Poprzednio obowiązujące rozporządzenie z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami[182] zostało uchylone z dniem 24 stycznia 2015 r. i Minister nie określił nowego zakresu i wzoru raportu w drodze kolejnego rozporządzenia. Główny Inspektor wyjaśnił, że raport został sporządzony w oparciu o dane uzyskane od marszałków (dane ze sprawozdań, które wpływały od marszałka), wojewódzkich inspektorów i Inspekcji Handlowej. Dane, których Główny Inspektor nie mógł uzyskać – nie prowadził już rejestrów – nie zostały ujęte w raporcie.

[181] Dz. U. poz. 2184, ze zm. – uchylone z dniem 13 sierpnia 2021 r.

[182] Dz. U. Nr 38, poz. 199 – uchylone z dniem 24 stycznia 2015 r.

Raporty za 2019 r., które zgodnie z art. 3 pkt 2 i art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[183] powinny zostać przekazane przez Głównego Inspektora Ministrowi do 30 listopada 2020 r. i do 26 stycznia 2021 r., nie zostały sporządzone.

IOŚ-PIB poinformował dyrektora Departamentu Kontroli Odpadów w GIOŚ, w piśmie z 16 listopada 2020 r., że dane niezbędne do sporządzenia raportów za 2019 r. zostaną udostępnione w terminie do końca 2020 r. i że zakres danych niezbędnych do wygenerowania raportów będzie pochodził ze sprawozdań podmiotów niezweryfikowanych przez marszałków. Główny Inspektor poinformował o tym fakcie dyrektora DGO w Ministerstwie.

Tabela nr 5
Liczba podmiotów według danych GIOŚ

	Liczba podmiotów według informacji dostępnych w GIOŚ (rejestry, bazy danych) wg stanu na:				
	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	30.06.2020
Podmioty objęte przepisami o zużytym sprzęcie* ogółem, w tym:	8257	8467	bd	bd	bd
wprowadzający sprzęt	5965	6171	bd	bd	bd
autoryzowany przedstawiciel	8	8	bd	bd	bd
organizacja odzysku sprzętu	8	8	bd	bd	bd
zbierający zużyty sprzęt	2228	2253	bd	bd	bd
prowadzący zakład przetwarzania	162	154	bd	bd	bd
prowadzący działalność w zakresie recyklingu	132	118	bd	bd	bd
prowadzący działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku	12	13	bd	bd	bd
prowadzący punkty serwisowe	bd	bd	bd	bd	bd
dystrybutorzy	bd	bd	bd	bd	bd
Podmioty objęte przepisami o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ogółem, w tym:	bd	bd	bd	bd	bd
wprowadzający pojazdy	bd	bd	bd	bd	bd
przedsiębiorcy prowadzący stacje demontażu	bd	bd	bd	bd	bd
przedsiębiorcy prowadzący punkty zbierania pojazdów	bd	bd	bd	bd	bd
przedsiębiorcy prowadzący strzępiarki	bd	bd	bd	bd	bd
Podmioty objęte przepisami o bateriach i akumulatorach ogółem, w tym:	3339	3673	bd	bd	bd
wprowadzający baterie i akumulatory	3314	3648	bd	bd	bd
zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory	bd	bd	bd	bd	bd
zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów	25	25	bd	bd	bd
prowadzących miejsca odbioru	bd	bd	bd	bd	bd
podmioty pośredniczące	67*	68*	bd	bd	bd

[183] Dz. U. poz. 150.

	Liczba podmiotów według informacji dostępnych w GIOŚ (rejestry, bazy danych) wg stanu na:				
	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	30.06.2020
Podmioty objęte przepisami o gospodarowaniu opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi ogółem, w tym:	bd	bd	bd	bd	bd
przedsiębiorcy prowadzący recykling	bd	bd	bd	bd	bd
przedsiębiorcy prowadzący inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych	bd	bd	bd	bd	bd
wprowadzający produkty w opakowaniach	bd	bd	bd	bd	bd
organizacje odzysku opakowań	bd	bd	bd	bd	bd

* Na podstawie informacji wprowadzających baterie lub akumulatory, zawartych we wnioskach o wpis do rejestru.

Źródło: materiały własne NIK.

Główny Inspektor posiadał dane o podmiotach pośredniczących – 67 i 68 – których liczba została podana na podstawie informacji podmiotów wprowadzających baterie lub akumulatory, zawartych we wnioskach o wpis do rejestru (w GIOŚ nie prowadzono rejestru podmiotów pośredniczących).

Główny Inspektor prowadził rejestr przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu, rejestr podmiotów wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów do 23 stycznia 2018 r., w związku z ogłoszeniem Ministra o utworzeniu 24 stycznia 2018 r. BDO.

Niepełne dane odnośnie do liczby podmiotów na rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych

Mimo prowadzenia rejestrów, Główny Inspektor nie dysponował danymi o liczbie przedsiębiorców prowadzących punkty serwisowe oraz dystrybutorów sprzętu, a także informacjami dotyczącymi zbierających zużyte baterie i akumulatory oraz prowadzących miejsca odbioru zużytych baterii lub zużytych akumulatorów za lata 2016–2017. Pełniący obowiązki zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że nie był zobowiązany do prowadzenia rejestru tych podmiotów i nie posiada danych dotyczących ich liczby.

Ponadto w GIOŚ nie prowadzono rejestru podmiotów wprowadzających pojazdy, przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów i strzępiarki. Również nie prowadzono rejestru podmiotów objętych przepisami o gospodarowaniu opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi. P.o. zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że nie był do tego zobowiązany i nigdy nie prowadził tych rejestrów.

W GIOŚ nie dysponowano danymi za 2018 r. o liczbie podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o odpadach (tj. rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami), oraz liczbie podmiotów, która tych sprawozdań nie złożyła[184]. Dane te – jak wyjaśnił p.o. zastępca Głównego

[184] Zestawienie nr 3 dla NIK. Sprawozdawczość GIOŚ za 2018 r.

Inspektora – są dostępne w BDO, jednak poziom oprogramowania BDO nie umożliwia wygenerowania informacji dotyczących liczby poszczególnych przedsiębiorców w podziale na poszczególne lata.

W GIOŚ brak było informacji o liczbie podmiotów wprowadzających sprzęt, zobowiązanych do złożenia sprawozdania oraz o liczbie podmiotów, która nie złożyła tego sprawozdania[185].

Brak możliwości monitorowania rynku odpadów

Pełniący obowiązki zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że prowadzony w GIOŚ rejestr przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu oraz baza danych o sprzęcie i zużytym sprzęcie powstały w 2006 r. i nie umożliwiały wprowadzania danych i uzyskiwania informacji, dotyczących np. brakujących sprawozdań. Z uwagi na planowany projekt budowy BDO zaniechano prac nad przebudową istniejącego rejestru i bazy danych z uwagi na to, że BDO miała zawierać moduł dotyczący zużytego sprzętu. Z tych względów – jak wyjaśnił Główny Inspektor – jedyną możliwością uzyskania informacji dotyczących sprawozdawczości jest ręczna weryfikacja przesłanych sprawozdań, w odniesieniu do podmiotów zarejestrowanych na dzień prowadzenia weryfikacji. Wiąże się to z koniecznością analizy 190 segregatorów (ok. 16 000 koszulek) zawierających sprawozdania za lata 2016–2017.

Główny Inspektor wyjaśnił, że nie miał obowiązku ustalania liczby podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań wynikających z przepisów o zużytym sprzęcie, jak również liczby podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku sprawozdawczego. Zakres raportu nie przewidywał podawania przez Głównego Inspektora danych dotyczących liczby złożonych sprawozdań, czy też liczby podmiotów, które zobowiązane były do złożenia sprawozdania lub nie złożyły sprawozdania. W związku z tym baza danych o sprzęcie i zużytym sprzęcie nie posiadała takiej funkcjonalności.

Dane zawarte w raporcie o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem pochodziły z 2 źródeł, tj. od przedsiębiorców zobowiązanych do przesyłania sprawozdań oraz od wojewódzkich inspektorów (informacje o przeprowadzonych kontrolach). Przesłane do GIOŚ sprawozdania analizowane były pod kątem ich zgodności z wzorami wskazanymi w rozporządzeniach Ministra, informacjami zawartymi w rejestrze a dotyczącymi rodzaju prowadzonej działalności, grup sprzętu wskazanych we wniosku o wpis do rejestru. Sprawozdania były weryfikowane również pod względem spełniania wymogów formalnych jak dane przedsiębiorcy, dane adresowe, opatrzenie podpisem i pieczątką. Dane wskazane przez przedsiębiorców w przesyłanych sprawozdaniach były weryfikowane i analizowane przez pracowników GIOŚ w oparciu o posiadaną przez nich wiedzę merytoryczną w zakresie ustawy o zużytym sprzęcie oraz doświadczenie w weryfikacji sprawozdań. W wyniku weryfikacji pracownicy GIOŚ ujawniali błędne wskazywanie mas sprzętu, zły opis odpadów (kody odpadów zamiast grup sprzętu), sporządzanie sprawozdania niezgodnie

[185] We wszystkich pozycjach zestawienia nr 2 sporządzonego dla NIK na temat sprawozdawczości w GIOŚ za lata 2016–2017, podpisanego przez dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarki Odpadami 18 sierpnia 2020 r., wpisano brak danych.

z objaśnieniami lub brak podpisu przedsiębiorcy. W celu usunięcia błędów pisemnie lub telefonicznie kontaktowali się z przedsiębiorcami, informując ich o konieczności złożenia korekty sprawozdania.

Dane zawarte w raporcie o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. pochodziły z informacji przesłanych przez marszałków (dane ze sprawozdań), informacji przesłanej przez Inspekcję Handlową, danych GIOŚ oraz informacji przekazanych przez wojewódzkich inspektorów. Dane w raportach weryfikowano na bieżąco na podstawie wiedzy merytorycznej pracowników GIOŚ, a ewentualne uwagi konsultowano telefonicznie z osobami sporządzającymi informacje dla GIOŚ.

W GIOŚ monitorowano sposób naliczania opłat za brak sieci zbierania pojazdów

Od 1 stycznia 2016 r. obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji dotyczył wszystkich wprowadzających pojazdy. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie wysokości opłaty za brak sieci zbierania pojazdów[186] zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Wprowadzający pojazdy nie byli obowiązani do uiszczenia opłaty za 2016 r., nie składali również rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci. Pierwszym rozliczanym okresem był rok 2017.

Naczelnik Wydziału Odpadów Poużytkowych wyjaśniła, że w GIOŚ posiadano wiedzę o podmiotach wprowadzających pojazdy, która wynikała z ustawowego obowiązku dla tych podmiotów przesyłania do GIOŚ zawiadomień o podjęciu działalności w zakresie wprowadzania pojazdów na terytorium RP. Główny Inspektor nie był zobowiązany do prowadzenia rejestru podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium RP. Na potrzeby GIOŚ prowadzony był roboczy wykaz podmiotów, które złożyły zawiadomienia o podjęciu działalności w zakresie wprowadzania pojazdów na terytorium RP. W wykazie tym do 23 stycznia 2018 r. znajdowało się ok. 13 100 podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium kraju, zobowiązanych do złożenia do GIOŚ rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2017 r. i 2018 r. Od 24 stycznia 2018 r. podmioty wprowadzające pojazdy na terytorium RP zobowiązane były do uzyskania wpisu do rejestru i informacje o tych podmiotach wynikają z BDO.

W GIOŚ nie znano liczby podmiotów, które pomimo obowiązku nie zorganizowały sieci zbierania pojazdów

W GIOŚ nie znana była liczba podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium kraju, które nie zorganizowały sieci zbierania pojazdów, jak również liczba podmiotów, które zorganizowały ją niezgodnie z ustawą o recyklingu pojazdów, z uwagi na to, że jeszcze nie wszystkie sprawozdania za 2017 r. i za 2018 r. wpłynęły do GIOŚ, mimo upływu terminu.

Wszystkie sprawozdania, które wpłynęły do GIOŚ za lata 2017 i za 2018 zostały zweryfikowane. Wezwania o sporządzenie korekty sprawozdania za 2017 r. wysłano do 250 podmiotów, natomiast nie wysłano takich wezwań odnośnie do sprawozdań za 2018 r. W przypadku niezapewnienia sieci wysyłano pismo o przesłanie aktualnych umów o zapewnienie sieci albo wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości zobowiązania. W każdym przypadku niezłożenia sprawozdania kierowane było pismo zobowiązujące do złożenia sprawozdania.

[186] Dz. U. poz. 2085.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020 (I półrocze) Główny Inspektor wydał 47 decyzji w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie opłaty za brak sieci zbierania pojazdów (za 2017 r. – 35 i 12 za 2018 r.). Ponadto w 18 sprawach toczą się postępowania administracyjne.

Szczegółowa analiza 4 postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu, zakończonych wydaniem decyzji przez Głównego Inspektora w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2017 r. i za 2018 r.[187] oraz 5 postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek w sprawie umorzenia opłaty za brak sieci za 2017 r. i za 2018 r.[188] wykazała, że zostały one przeprowadzone prawidłowo.

Analizy dotyczące funkcjonowania rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych

Główny Inspektor miał informacje o kluczowych problemach z zakresu gospodarki odpadami, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu w skali kraju i przynoszących straty dla Skarbu Państwa. Na polecenie Głównego Inspektora w wioś dokonywano inwentaryzacji przypadków *szarej strefy* w gospodarce odpadami stwierdzonych w ramach działalności kontrolnej prowadzonej przez IOŚ.

W 2016 r. Główny Inspektor zidentyfikował 9 kluczowych problemów z zakresu gospodarki odpadami. Problemy te dotyczyły odzysku i recyklingu odpadów opakowań szklanych, gospodarki odpadami komunalnymi, zbierania (magazynowania) odpadów niebezpiecznych, wypełniania wyrobisk, rekultywacji terenów z wykorzystaniem odpadów, postępowania z komunalnymi osadami ściekowymi, postępowania z odpadami medycznymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, gospodarowania zużytym sprzętem oraz nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Informację o tych problemach przekazano podsekretarzom stanu w Ministerstwie oraz w Ministerstwie Finansów.

Z kolei w latach 2014–2017 (do sierpnia) problemy *szarej strefy* obejmowały 7 kluczowych obszarów gospodarki odpadami, w tym nielegalne postępowanie: z odpadami komunalnymi, z odpadami niebezpiecznymi, z osadami ściekowymi, z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, a także nielegalny demontaż i zbieranie zużytego sprzętu oraz nielegalne tpo. Wojewódzcy inspektorzy stwierdzili 527 przykładów *szarej strefy* we wskazanych obszarach. Informacje te przekazano sekretarzowi stanu w MSWiA. W 2017 r. stwierdzono 347 przypadków *szarej strefy* w 7 obszarach: nielegalnej rekultywacji wyrobisk/nielegalnego porzucania odpadów (101), nielegalnego spalania odpadów (75), naruszania warunków posiadanych decyzji (66), nieprawidłowej klasyfikacji odpadów (24), unikania opłat za korzystanie ze środowiska (49), fałszowania dokumentów DPR/DPO/KPO/KEO (15), innych ujawnionych przypadków (17).

[187] Za 2017 r.: znak: DKGO-420.4-6d1/18/kc z dnia 19 lipca 2018 r. i znak: DKGO-420.4-20d1/18/kc z dnia 14 stycznia 2019 r.; za 2018 r.: znak: DKGO-420.4-13d1/19/mm z dnia 24 czerwca 2019 r.; znak: DKGO-420.4-27d/19/mom z dnia 13 września 2019 r.

[188] Za 2017 r.: znak: DKGO-420.4-22d/18/mm z dnia 5 lipca 2019 r.; znak: DKGO-420.4-5d2/18/mom z dnia 20 stycznia 2020 r., utrzymująca w mocy decyzję znak: DKGO-420.4-5d/18/mm z dnia 13 grudnia 2018 r.; znak: DKGO-420.4-37d/19/mom z dnia 31 stycznia 2020 r. oraz za 2018 r.: znak: DKGO-420.4-23d/19/mom z dnia 22 lipca 2019 r.; znak: DKGO-420.4-21d/19/mm z dnia 21 sierpnia 2019 r.

W grudniu 2017 r. na zamówienie Głównego Inspektora wykonano ekspertyzę pn. *Oszacowanie wielkości szarej strefy w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet Państwa*, w której została przeprowadzona analiza rynku odpadów poużytkowych. W ekspertyzie wskazano na poważny i zwiększający się udział *szarej strefy* w gospodarce odpadami, której zasięg w 2016 r. dotyczył 7,8 mln ton różnych odpadów i przekładał się na udział w rynku o wartości ok. 2,7 mld zł. Udział *szarej strefy*, sięgający od 30% do 50%, był prawie dwa razy wyższy niż szacowany jej udział w gospodarce narodowej. Wartościowo *szara strefa* była największa w odpadach komunalnych (1,2 mld zł), opakowaniach i odpadach opakowaniowych (1,0 mld zł[189]) i pojazdach wycofanych z eksploatacji (500 mln zł). W odpadach zużytego sprzętu szacunki te wyniosły 200 mln zł[190] i w zużytych bateriach i akumulatorach – 40 mln zł.

Uszczuplenia podatków (VAT, CIT i PIT) wstępnie szacowano na 750 mln zł w skali roku, a uszczuplenia w zakresie należnych opłat produktowych lub środowiskowych przekraczały 1,6 mld zł z zastrzeżeniem, że były to potencjalne opłaty możliwe do uzyskania w przypadku skutecznych działań organów w zwalczaniu *szarej strefy*. Największe szacowane uszczuplenia dla budżetu państwa wynikały z nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi i wyniosły 760 mln zł, z tego opłat produktowych – 570 mln zł, VAT – 140 mln zł oraz CIT/PIT – 50 mln zł.

W ocenie autora ekspertyzy brak skutecznego systemu kontroli i egzekucji powoduje rozwój kolejnych patologii na dużą skalę, co zagraża funkcjonowaniu uczciwych przedsiębiorców i pogarsza ich konkurencyjność. Obecnie w celu wyeliminowania tak znacznego udziału *szarej strefy* konieczne jest zdecydowane i ścisłe współdziałanie wielu instytucji, zwłaszcza w sytuacji, gdy podmioty prowadzące nielegalne działania ze sobą współpracują, a często są ze sobą powiązane.

W kwietniu 2019 r., na polecenie Głównego Inspektora, wojewódzcy inspektorzy dokonali inwentaryzacji miejsc nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz dla środowiska. Na terenie kraju zidentyfikowano 315 miejsc niezgodnego z prawem deponowania odpadów, których szacunkowa masa wynosi ponad 3 250,7 tys. Mg, a koszty usunięcia tych odpadów oszacowano na 1 448,8 mln zł. Na podstawie zebranych informacji z czerwca 2017 r. ustalono 131 miejsc deponowania odpadów, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi w 14 województwach.

5.2.5. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska

Proces planowania kontroli

Prawidłowe roczne plany działalności kontrolnej wioś

W wioś planowano kontrole, w porozumieniu z wojewodą, w ramach ustalania kierunków działania oraz rocznych planów pracy IOŚ w danym województwie, których elementem były roczne plany działalności kontrolnej. Podmioty planowane do kontroli przyporządkowywane były do kategorii

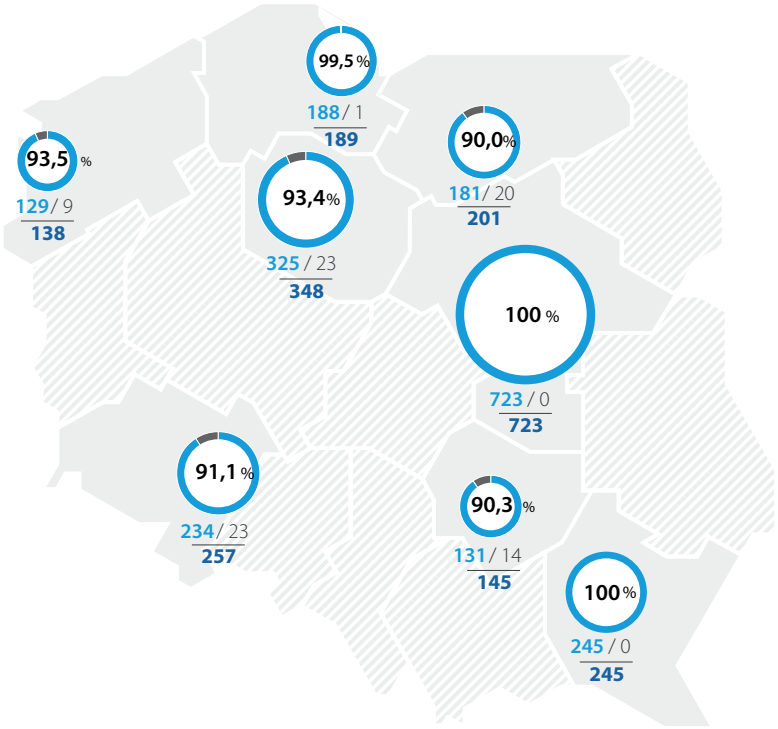
[189] Kwota ta stanowi wielkość potencjalnych wpływów w przypadku uporządkowania rynku – nie została wliczona do rozmiarów *szarej strefy*.

[190] Kwota ta stanowi wielkość potencjalnych wpływów w przypadku uporządkowania rynku – nie została wliczona do rozmiarów *szarej strefy*.

ryzyka od I do V[191]. Do kategorii I – kwalifikowano instalacje i podmioty, dla których częstotliwość kontroli raz w roku wynikała z przepisów prawa, czyli m.in. zakłady przetwarzania zużytego sprzętu, zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Tylko w 2 wioś[192] zrealizowano wszystkie zaplanowane kontrole.

Infografika nr 1

Zaplanowane, zrealizowane i niezrealizowane kontrole, przeprowadzone przez objęte badaniem wioś w podmiotach gospodarujących odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi, w latach 2016–2019[193]



Źródło: materiały własne NIK.

Przykłady

W **świętokrzyskim wioś** główną przyczyną niezrealizowania w latach 2017–2019 zaplanowanych do realizacji kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o odpadach poużytkowych i gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi– jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Inspekcji – *był niewystarczający stan osobowy inspektorów wykonujących kontrole w terenie w stosunku do zadań jakie sukcesywnie były nakładane na Inspekcję Ochrony Środowiska*. Pozostałe przyczyny – jak wyjaśniła naczelnik – to: *nakładanie nowych obowiązków na IOŚ, zwiększenie stopnia skomplikowania prowadzonych kontroli interwencyjnych powiązane z wydłużeniem czasu trwania kontroli, konieczność reakcji na wzrastającą liczbę interwencji, w tym interwencji związanych z „szarą strefą" dot. porzucania odpadów, pożarów, nielegalnego demontażu.* Naczelnik dodała również,

[191] W tym 73 mln zł stanowiące wielkość potencjalnych wpływów w przypadku uporządkowania rynku, niewliczone do rozmiarów szarej strefy.

[192] Wioś w Warszawie, wioś w Rzeszowie.

[193] Na infografice zamieszczono pod wykresami liczbę kontroli: zrealizowanych (nad kreską po lewej stronie), niezrealizowanych (nad kreską po prawej stronie) oraz planowanych (pod kreską).

że *zatrudnienie w 2019 r. nowych 24 pracowników nie przyniosło oczekiwanego efektu w postaci realizacji planu kontroli, gdyż pracownicy ci nie posiadali uprawnień do samodzielnego prowadzenia czynności kontrolnych.*

Dolnośląski wioś, jako przyczyny rozbieżności między liczbą zaplanowanych kontroli a liczbą wykonanych kontroli planowych wskazał m.in.: *ustanie stosunku pracy inspektorów, nieobecności w pracy, zawieszenie działalności podmiotów oraz kontrole innych organów. Wojewódzki inspektor podejmował działania w zakresie eliminowania braków kadrowych skutkujących m.in. niewykonaniem planowanej liczby kontroli. W latach 2016–2020 (I półrocze) z WIOŚ odeszło ogółem 46 pracowników, a przyjętych zostało 63 pracowników. Liczba osób zatrudnionych w Inspekcji wzrosła z 52 osób, według stanu na koniec grudnia 2016 r., do 76 osób na koniec grudnia 2019 r.*

Kontrole krzyżowe w działalności wioś

Niewykorzystywanie mechanizmu kontroli krzyżowych

Według danych uzyskanych w trakcie kontroli w 8 wioś, w okresie objętym kontrolą kontrolę krzyżową przeprowadził jedynie wioś w Warszawie. W 2017 r., w związku z pismem GIOŚ z 27 października 2016 r.[194], w którym poinformowano wojewódzkich inspektorów o problemach na rynku przetwarzania odpadów opakowaniowych, mających wpływ na całokształt rynku oraz na wykazywane poziomy odzysku i recyklingu tych odpadów, wioś w Warszawie przeprowadził 9 kontroli krzyżowych podmiotów funkcjonujących na rynku gospodarki odpadami opakowaniowymi (organizacje odzysku i prowadzący recykling).

W okresie objętym kontrolą wioś nie przeprowadziły żadnej kontroli krzyżowej między wybranymi zakładami przetwarzania, a podmiotami dostarczającymi zebrany zużyty sprzęt i dokonującymi recyklingu lub odzysku odpadów wytworzonych ze zużytego sprzętu, mimo że w *Wytycznych do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego* określono, że 1 z podstawowych zasad strategii postępowania kontrolnego przyczyniającą się do skutecznej likwidacji *szarej strefy* jest wykonywanie w miarę możliwości kontroli krzyżowych oraz wskazano przeprowadzenie co najmniej 1 kontroli krzyżowej. Na istotność tego typu kontroli w kontekście walki z *szarą strefą* zwracali również uwagę eksperci m.in. w raporcie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pt. *Funkcjonowanie i nieprawidłowości w systemie zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w Polsce*.

Kontrole krzyżowe nie były również stosowane przez wioś w sprawdzeniu wzajemnych relacji i weryfikacji będącej w obiegu dokumentacji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami:
- systemu zbierania i przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami.

Działalność kontrolna wioś dotycząca odpadów poużytkowych i opakowaniowych

Brak pełnej i zweryfikowanej informacji o liczbie podmiotów

Z objętych kontrolą wioś żaden nie dysponował pełną i zweryfikowaną informacją o liczbie podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów poużytkowych i opakowaniowych na terenie objętym jego właściwością. Często informacja o liczbie podmiotów danej kategorii w wioś różniła się od informacji dostępnej w UM.

[194] Znak: DIiO/0703/114/2016/ap,kb.

Tabela nr 6

Liczba podmiotów według wioś oraz UM oraz liczba kontroli wioś (w podziale na województwa) w zakresie ustawy o recyklingu pojazdów

Województwo	Rok	Wprowadzający pojazdy			Przedsiębiorcy prowadzący stacje demontażu			Przedsiębiorcy prowadzący punkty zbierania pojazdów			Przedsiębiorcy prowadzący strzępiarki		
		Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś
Dolnośląskie	2016	bd	Bd	0	53	52	53	6	6	2	0	0	0
	2017	bd	Bd	0	54	54	7	6	6	1	0	0	0
	2018	bd	Bd	0	54	55	11	5	6	0	0	0	0
	2019	bd	Bd	0	51	54	7	5	6	1	0	0	0
Kujawsko--Pomorskie	2016	bd	Bd	0	74	76	0	4	13	0	0	0	0
	2017	3	Bd	0	78	77	4	4	13	0	0	0	0
	2018	bd	Bd	0	77	77	2	4	13	0	0	0	0
	2019	3	Bd	0	76	76	8	0	13	0	0	0	0
Mazowieckie	2016	0	Bd	0	111	106	10	7	12	0	1	1	0
	2017	0	Bd	0	110	106	4	7	12	1	2	1	1
	2018	0	Bd	0	106	105	4	9	10	1	1	1	0
	2019	1	Bd	1	100	1	5	9	10	0	1	1	0
Podkarpackie	2016	bd	Bd	2	69	68	7	12	13	2	1	1	1
	2017	bd	Bd	0	71	64	1	12	13	0	1	1	0
	2018	bd	603	0	70	64	2	12	13	1	1	1	0
	2019	bd	Bd	0	71	71	4	12	12	1	1	1	0
Pomorskie	2016	bd	Bd	0	38	40	5	13	13	1	1	149	0
	2017	bd	Bd	0	40	40	6	14	14	2	1	1	0
	2018	bd	Bd	0	41	41	5	13	14	0	1	1	0
	2019	3	Bd	3	46	41	1	13	10	1	1	bd	0
Świętokrzyskie	2016	bd	Bd	1	41	41	4	2	2	0	1	1	0
	2017	bd	Bd	1	40	40	0	2	2	0	1	1	0
	2018	bd	Bd	1	39	39	0	2	2	0	1	1	0
	2019	bd	Bd	0	39	39	0	0	2	0	1	1	0
Warmińsko--Mazurskie	2016	bd	Bd	0	43	41	10	12	9	1	0	0	0
	2017	bd	Bd	0	44	42	4	11	8	0	0	0	0
	2018	bd	241	1	44	42	10	11	8	0	0	0	0
	2019	bd	318	1	43	41	9	10	8	0	0	0	0
Zachodnio-pomorskie	2016	40	Bd	0	34	34	0	5	5	1	0	0	0
	2017	40	Bd	0	33	33	3	3	3	0	0	0	0
	2018	37	Bd	0	33	33	0	3	3	0	0	0	0
	2019	318	Bd	0	33	29	2	3	3	0	0	0	0

Źródło: materiały własne NIK.

Tabela nr 7

Liczba podmiotów według wioś oraz UM oraz liczba kontroli wioś (w podziale na województwa) w zakresie ustawy o zużytym sprzęcie

Województwo	Rok	Wprowadzający sprzęt			Autoryzowani przedstawiciele			Organizacje odzysku			Zbierający zużyty sprzęt			Zakłady przetwarzania zużytego sprzętu			Podmioty prowadzące działalność w zakresie recyklingu			Podmioty prowadzące działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku		
		Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych WIOŚ	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś
Dolnośląskie	2016	5	Bd	6	bd	bd	0	bd	0	0	17	201	6	bd	10	8	bd	6	0	17	0	0
	2017	16	Bd	7	bd	bd	0	bd	0	0	19	167	6	bd	9	0	1	3	1	19	0	1
	2018	21	Bd	9	bd	bd	0	bd	0	0	21	160	5	bd	9	0	bd	6	0	21	0	0
	2019	21	Bd	1	bd	bd	0	bd	0	0	21	bd	2	bd	9	0	bd	4	0	21	2	0
Kujawsko-Pomorskie	2016	22	Bd	5	0	bd	0	0	0	0	0	129	18	0	10	15	0	5	6	0	5	1
	2017	23	Bd	7	0	bd	0	0	0	0	0	122	18	0	10	7	0	5	1	0	5	1
	2018	23	154	8	0	bd	0	0	0	0	0	113	17	0	10	7	0	5	1	0	5	1
	2019	24	Bd	9	0	bd	0	0	0	0	0	bd	16	0	bd	5	0	bd	1	0	bd	1
Mazowieckie	2016	65	47	31	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	8	0	0	26	0	bd	0	0	bd	0
	2017	74	2020	26	0	7	0	0	6	3	0	319	14	0	26	1	0	15	0	0	2	0
	2018	59	73	23	0	bd	0	0	6	3	0	bd	7	0	17	0	0	bd	0	0	bd	0
	2019	37	49	7	0	bd	0	0	4	0	0	bd	6	0	14	0	0	bd	0	0	bd	0
Podkarpackie	2016	7	Bd	2	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	1	0	6	4	0	0	0	0	6	0
	2017	17	Bd	8	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	3	0	6	0	0	0	0	0	6	0
	2018	23	Bd	8	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	11	0	4	0	0	0	0	0	4	0
	2019	6	Bd	3	0	bd	0	0	0	0	0	bd	0	0	3	0	0	0	0	0	3	0
Pomorskie	2016	15	Bd	7	0	bd	0	0	bd	0	0	149	1	0	2	7	0	bd	0	0	bd	0
	2017	19	Bd	5	0	bd	0	0	bd	0	0	142	5	0	3	1	0	bd	1	0	bd	1
	2018	15	Bd	5	0	bd	0	0	bd	0	0	90	3	0	3	0	0	bd	0	0	bd	0
	2019	5	Bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0
Świętokrzyskie	2016	341	Bd	3	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	4	0	bd	4	0	bd	0	0	bd	0
	2017	307	Bd	1	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	14	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0
	2018	307	Bd	3	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	6	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0
	2019	305	Bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	3	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	0
Warmińsko-Mazurskie	2016	24	53	1	0	bd	0	0	0	0	0	134	19	0	3	4	0	1	0	0	0	0
	2017	12	53	0	0	bd	0	0	0	0	0	131	8	0	1	0	0	1	1	0	0	1
	2018	21	79	3	0	10	0	0	0	0	0	141	16	0	1	0	0	1	1	0	0	1
	2019	13	82	1	0	10	1	0	0	0	0	142	9	0	1	0	0	1	1	0	0	1
Zachodnio-pomorskie	2016	17	Bd	5	0	bd	0	0	bd	0	0	106	16	0	4	6	0	0	0	0	0	0
	2017	10	Bd	3	0	bd	0	0	bd	0	0	95	14	0	4	0	0	0	0	0	0	0
	2018	8	Bd	2	0	bd	0	0	bd	0	0	93	14	0	3	0	0	0	0	0	0	0
	2019	1	Bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	6	0	bd	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: materiały własne NIK.

Tabela nr 8

Liczba podmiotów według wioś oraz UM oraz liczba kontroli wioś (w podziale na województwa) w zakresie ustawy o bateriach i akumulatorach

Województwo	Rok	Wprowadzający baterie i akumulatory			Zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory			Zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów			Podmioty prowadzące miejsca odbioru			Podmioty pośredniczące		
		Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś
Dolnośląskie	2016	9	248	3	4	214	1	3	1	2	bd	2623	0	bd	0	0
	2017	16	237	7	6	198	2	5	1	2	bd	bd	0	bd	0	0
	2018	18	552	3	11	188	5	7	1	2	bd	bd	0	bd	0	0
	2019	18	Bd	0	13	bd	2	9	1	2	bd	bd	0	bd	0	0
Kujawsko-Pomorskie	2016	8	59	8	2	45	2	2	1	1	bd	1810	0	bd	2	0
	2017	6	72	6	1	42	1	2	1	1	bd	2135	0	bd	2	0
	2018	5	328	6	4	48	3	2	1	1	bd	2359	0	bd	2	0
	2019	5	Bd	5	17	bd	17	2	bd	2	bd	bd	1	bd	2	0
Mazowieckie	2016	20	2148	20	bd	59	0	4	3	4	3	6455	3	bd	9	0
	2017	90	2320	90	2	64	2	4	5	6	bd	6562	0	bd	10	0
	2018	83	2734	83	9	61	9	4	4	5	1	7587	1	bd	10	0
	2019	11	218	11	15	1	15	4	0	4	bd	0	0	bd	2	0
Podkarpackie	2016	bd	239	5	bd	30	2	1	0	1	bd	bd	0	bd	bd	0
	2017	bd	286	4	bd	29	3	1	0	1	bd	bd	0	bd	bd	0
	2018	bd	563	3	bd	21	7	0	0	1	bd	bd	0	bd	bd	0
	2019	bd	Bd	1	bd	bd	14	0	0	0	bd	bd	0	bd	bd	0
Pomorskie	2016	7	41	2	8	153	0	0	2	0	bd	1 021	0	bd	34	0
	2017	11	82	7	10	140	8	0	2	0	bd	1021	0	bd	33	0
	2018	14	100	2	12	94	5	0	2	0	bd	1021	0	bd	46	0
	2019	15	Bd	1	21	bd	12	0	2	0	bd	1021	0	bd	bd	0
Świętokrzyskie	2016	bd	46	5	bd	14	0	1	1	2	bd	1 365	0	bd	0	0
	2017	bd	66	2	bd	16	0	1	1	2	bd	954	0	bd	0	0
	2018	bd	703	6	bd	13	3	1	1	0	bd	1573	0	bd	0	0
	2019	bd	Bd	0	bd	bd	5	1	1	4	bd	bd	0	bd	0	0
Warmińsko-Mazurskie	2016	bd	299	1	bd	151	0	1	1	1	bd	1 737	0	bd	0	1
	2017	bd	318	0	bd	161	0	1	1	3	bd	1737	0	bd	0	1
	2018	bd	345	4	bd	161	10	1	1	2	bd	665	0	bd	0	0
	2019	bd	382	0	bd	157	7	1	1	2	bd	bd	0	bd	0	0
Zachodnio-pomorskie	2016	41	89	41	1	131	1	1	1	1	93	1 850	14	0	bd	0
	2017	44	90	3	1	124	7	1	1	1	96	1850	11	0	bd	0
	2018	51	136	7	2	119	5	0	0	0	99	1850	12	0	bd	0
	2019	375	Bd	0	74	bd	4	0	bd	0	1846	bd	6	3	bd	0

Źródło: materiały własne NIK.

Tabela nr 9

Liczba podmiotów według wioś oraz UM oraz liczba kontroli wioś (w podziale na województwa) w zakresie ustawy o opakowaniach

Województwo	Rok	Przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych			Przedsiębiorcy prowadzący inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych			Organizacje odzysku opakowań			Wprowadzający produkty w opakowaniach		
		Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś	Liczba podmiotów wg danych wioś	Liczba podmiotów wg danych UM	Liczba kontroli wioś
Dolnośląskie	2016	3	1	0	bd	0	0	3	0	0	28	0	0
	2017	3	0	0	bd	0	0	3	1	1	28	0	0
	2018	3	0	0	bd	0	0	3	0	0	49	0	0
	2019	3	0	0	bd	0	0	3	0	0	54	0	0
Kujawsko--Pomorskie	2016	2	2	0	1	0	0	1	0	0	10	0	0
	2017	8	8	0	1	0	0	1	0	0	18	0	0
	2018	9	10	0	1	0	0	1	0	0	17	0	0
	2019	3	3	0	1	0	0	1	0	0	12	0	0
Mazowieckie	2016	32	2	2	15	3	0	bd	0	0	bd	64	19
	2017	31	8	5	15	3	0	bd	0	6	bd	49	17
	2018	30	5	3	15	0	3	bd	0	0	bd	46	13
	2019	30	5	0	15	4	3	bd	0	0	bd	13	17
Podkarpackie	2016	bd	20	0	bd	1	0	2	2	1	995	7	0
	2017	bd	23	0	bd	1	0	2	2	0	987	21	1
	2018	bd	23	0	bd	1	1	2	2	0	1076	21	4
	2019	bd	22	0	bd	1	2	2	2	0	bd	2	3
Pomorskie	2016	6	0	0	1	0	0	2	1	0	15	11	4
	2017	9	2	0	2	2	0	2	1	0	27	18	8
	2018	11	0	2	2	0	2	2	0	0	20	14	4
	2019	13	0	0	2	0	0	1	0	0	26	12	14
Świętokrzyskie	2016	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	4	0
	2017	bd	3	1	bd	0	0	bd	0	0	bd	3	0
	2018	bd	3	0	bd	1	0	bd	0	0	bd	2	1
	2019	bd	0	1	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0
Warmińsko-Mazurskie	2016	bd	0	0	bd	0	1	bd	0	0	bd	8	2
	2017	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	2	0
	2018	bd	0	0	bd	0	0	bd	0	0	bd	7	2
	2019	bd	0	0	bd	0	2	bd	0	0	bd	5	0
Zachodnio-pomorskie	2016	12	0	0	10	0	0	1	0	0	5	3	0
	2017	10	0	1	10	0	0	1	1	0	10	3	0
	2018	10	0	1	10	0	0	1	0	0	18	4	1
	2019	9	0	0	9	0	0	1	0	0	1810	0	0

Źródło: materiały własne NIK.

Przykład

Koordynator Działu Gospodarowania Odpadami w Wydziale Inspekcji w **wioś w Kielcach** wyjaśniła, że wioś nie prowadzi odrębnych rejestrów podmiotów gospodarujących odpadami. *Na potrzeby planowania działań kontrolnych korzystano z rejestru prowadzonego przez GIOŚ, a od momentu utworzenia BDO dane pozyskiwane są z tej bazy, jednak wymagają indywidualnej weryfikacji.* Rejestr nie uwzględnia wszystkich działalności, tj.: prowadzących miejsca odbioru, zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, prowadzących punkty serwisowe, lub liczba podmiotów podawana jest sumarycznie, np. wprowadzających sprzęt i autoryzowanych przedstawicieli oraz przedsiębiorców prowadzących recykling i inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych. Koordynator wyjaśniła również, że *przepisy ustawy o IOŚ, czy ustawy o odpadach, nie obligują organów IOŚ do prowadzenia odrębnych rejestrów zawierających dane o podmiotach prowadzących poszczególne rodzaje działalności gospodarczej, a ustawodawca taki obowiązek nałożył na marszałków województw.*

Wojewódzki inspektor dodał, że informacje dotyczące zbierających zużyte baterie i akumulatory, prowadzących miejsca odbioru są dostępne w wykazach publikowanych przez UM Województwa Świętokrzyskiego[195]. Część kontroli była przeprowadzana w związku z wpływającymi interwencjami lub nieprawidłowościami wykazanymi podczas kontroli prowadzonych przez UM. Również wytyczne GIOŚ do cyklu kontrolnego zbierających zużyte baterie i akumulatory wskazywały jakie rodzaje zakładów powinny być skontrolowane.

Liczbę kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi, przeprowadzonych przez skontrolowane wioś w okresie objętym kontrolą, w podziale na poszczególne kategorie odpadów, przedstawiają tabele poniżej.

Tabela nr 10
Liczba kontroli (planowych i doraźnych) przeprowadzonych ogółem w latach 2016–2019 przez objęte kontrolą wioś w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o recyklingu pojazdów

Kategoria podmiotu	Liczba kontroli
Wprowadzający pojazdy	14
Przedsiębiorcy prowadzący stacje demontażu	826
Przedsiębiorcy prowadzący punkty zbierania pojazdów	26
Przedsiębiorcy prowadzący strzępiarki	4

Źródło: materiały własne NIK.

[195] http://bip.sejmik.kielce.pl/38-rejestry-ewidencje-archiwa/4032-wykaz-z-zakresu-zuzytych-baterii-i-akumulatorow.html.

Tabela nr 11
Liczba kontroli (planowych i doraźnych) przeprowadzonych ogółem w latach 2016–2019 przez objęte kontrolą wioś w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o zużytym sprzęcie

Kategoria podmiotu	Liczba kontroli
Wprowadzający sprzęt	49
Autoryzowany przedstawiciel	1
Organizacje odzysku	6
Zakłady przetwarzania	281
Prowadzący działalność w zakresie recyklingu	27
Prowadzący działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku	9
Zbierający zużyty sprzęt	276

Źródło: materiały własne NIK.

Tabela nr 12
Liczba kontroli (planowych i doraźnych) przeprowadzonych ogółem w latach 2016–2019 przez objęte kontrolą wioś w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach

Kategoria podmiotu	Liczba kontroli
Wprowadzający baterie i akumulatory	336
Zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory	152
Zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów	53
Prowadzący miejsca odbioru	48
Podmiot pośredniczący	2

Źródło: materiały własne NIK.

Tabela nr 13
Liczba kontroli (planowych i doraźnych) przeprowadzonych ogółem w latach 2016–2019 przez objęte kontrolą wioś w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o opakowaniach

Kategoria podmiotu	Liczba kontroli
przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych	71
przedsiębiorcy prowadzący inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych	28
organizacje odzysku opakowań	13
wprowadzający produkty w opakowaniach	547

Źródło: materiały własne NIK.

Kontrole podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów

Analiza dokumentacji 42 losowo wybranych kontroli przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu[196] wykazała, że w większości z tych kontroli badano wywiązywanie się przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu ze wszystkich obowiązków wymienionych w rozdziale 4 ustawy o recyklingu pojazdów[197].

Przypadki nierzetelnego prowadzenia i dokumentowania kontroli prowadzonych przez wioś

W przypadku 3 wioś[198] informacje zawarte w dokumentacji pokontrolnej nie pozwalały na zweryfikowanie, czy zbadano wywiązywanie się przez podmioty z realizacji wszystkich ustawowych obowiązków.

Przykład

Z protokołów kontroli przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu w **wioś w Szczecinie** nie wynikało, czy badano wywiązywanie się z obowiązku: zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji i powstających z nich odpadów; pobierania opłat za przyjęcie pojazdu do demontażu w przypadku, gdy pojazd wycofany z eksploatacji nie jest zarejestrowany na terytorium państwa członkowskiego UE, gdy pojazd wycofany z eksploatacji jest niekompletny lub zawiera odpady, które zostały do niego dodane; niszczenia/unieważnienia dowodu rejestracyjnego, karty pojazdu, jeżeli była wydana oraz tablic rejestracyjnych; dokumentowania przekazywania pojazdów z punktów zbierania do stacji demontażu.

W przypadku 7 wioś wszystkie poddane analizie dokumentacje pokontrolne obejmowały oględziny procesu demontażu oraz miejsc magazynowania odpadów. W wioś w Szczecinie wszystkie kontrole (5 objętych analizą) stacji demontażu nie obejmowały oględzin procesu demontażu. W 3 z 5 protokołów kontroli brak było informacji, czy kontrola obejmowała oględziny miejsca magazynowania odpadów. Wojewódzki inspektor wyjaśnił, że w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych każdorazowo przeprowadzane były oględziny całej stacji demontażu, w tym sektora demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Nie zawsze w dniu oględzin prowadzony był demontaż pojazdu. W przypadku, kiedy demontaż był prowadzony – prowadzony był on zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych

[196] W każdym z wioś zbadano po 5 protokołów pokontrolnych, z wyjątkiem wioś w Warszawie, gdzie przeanalizowano 7 protokołów.

[197] M.in. w zakresie:
- zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji i powstających z nich odpadów (art. 21 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów);
- niszczenia/unieważnienia dowodu rejestracyjnego karty pojazdu, jeżeli była wydana, oraz tablic rejestracyjnych (art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o recyklingu pojazdów);
- wydawania zaświadczeń o demontażu pojazdu (art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o recyklingu pojazdów);
- prowadzenia ewidencji zaświadczeń o demontażu pojazdu oraz zaświadczeń o przyjęciu niekompletnego pojazdu wydanych przez niego i przez przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, z którymi zawarł umowę (art. 26 ustawy o recyklingu pojazdów).

[198] Wioś w Kielcach, Szczecinie i Rzeszowie.

z eksploatacji[199]. W związku z tym nie odnotowywano tego faktu w protokole kontroli. W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych każdorazowo przeprowadzane były oględziny całej stacji demontażu, w tym sektora magazynowania odpadów. Brak odnotowania tego faktu w protokołach kontroli należy odczytywać jako brak nieprawidłowości w tym zakresie, a nie jako nieprzeprowadzanie oględzin stacji demontażu.

W okresie objętym kontrolą 6 z 8 skontrolowanych wioś[200], na wniosek właściwego marszałka, przeprowadziło łącznie 35 kontroli stacji demontażu pojazdów przed ich uruchomieniem. Efektem tych kontroli były 33 postanowienia pozytywnie opiniujące spełnienie wymagań ochrony środowiska przez podmioty zamierzające podjąć działalność w zakresie demontażu pojazdów. W 2 przypadkach wydano postanowienie negatywne. Z analizy dokumentacji wynikało, że przedmiotem przeprowadzonych kontroli było sprawdzenie minimalnych wymagań stacji demontażu pojazdów określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Analiza dokumentacji 25 losowo wybranych kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów[201] wykazała, że w 5 jednostkach w ramach tych kontroli badano wywiązywanie się przez przedsiębiorców z wszystkich obowiązków wymienionych w rozdziale 5 ustawy o recyklingu pojazdów[202].

Wioś w Bydgoszczy nie przeprowadził w kontrolowanym okresie żadnej kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, mimo że w latach 2016–2018 w województwie funkcjonowały 4 takie podmioty. W przypadku 2 wioś dokumentacja pokontrolna nie wskazywała na objęcie badaniem wszystkich ustawowych obowiązków nałożonych na prowadzących punkty zbierania pojazdów[203].

Przykłady

W 2 protokołach kontroli przeprowadzonych przez **wioś w Szczecinie** brak było informacji, czy badano wywiązanie się przez przedsiębiorców z obowiązku zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, unieważnienia dokumentów i tablic rejestracyjnych przyjmowanego pojazdu oraz wydawania zaświadczeń o demontażu pojazdu.

[199] Dz. U. Nr 143, poz. 1206, ze zm.

[200] W Kielcach, Gdańsku, Wrocławiu, Bydgoszczy, Olsztynie i Szczecinie.

[201] Analiza objęła 1 dokumentację w wioś w Kielcach, 4 – w wioś w Gdańsku, 5 – w wioś w Rzeszowie, 4 – w wioś w Warszawie, 4 – w wioś we Wrocławiu, 5 – w wioś w Olsztynie oraz 2– w wioś w Szczecinie.

[202] Obowiązki przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów określone zostały w rozdziale 5 ustawy o recyklingu pojazdów. Zgodnie z przepisami ustawy przedsiębiorcy są zobowiązani m.in. do:
- przyjęcia pojazdu wycofanego z eksploatacji (art. 33 ustawy o recyklingu pojazdów),
- zapewnienia bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 32 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów) poprzez m.in. dokonywanie oględzin miejsca magazynowania odpadów,
- wydawania zaświadczeń o demontażu pojazdu oraz o przyjęciu niekompletnego pojazdu (art. 34 ustawy o recyklingu pojazdów),
- przekazania zebranych pojazdów wycofanych z eksploatacji do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu (art. 35 ustawy o recyklingu pojazdów).

[203] Wioś w Kielcach i Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku kontroli prowadzonych przez **wioś w Kielcach** w dokumentacji brak było potwierdzenia badania zapewnienia przez przedsiębiorcę bezpiecznego dla środowiska i zdrowia ludzi zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Kontrole podmiotów wprowadzających pojazdy zostały przeprowadzone w latach 2016–2019 przez 7 wioś[204]. Zrealizowano 14 kontroli, a z ich dokumentacji wynikało, że w trakcie kontroli sprawdzano zapewnienie przez przedsiębiorcę:

- sieci zbierania pojazdów[205];
- sporządzenia rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, zawierającego informacje, o których mowa w art. 73 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o odpadach;
- uzyskania wpisu do rejestru.

W przypadku wioś w Kielcach wywiązywanie się z obowiązku sporządzenia rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi zbadano w 1 podmiocie wprowadzającym o pojazdy z 3 skontrolowanych. U pozostałych przedsiębiorców nie skontrolowano realizacji tego obowiązku, ponieważ – jak wynika z wyjaśnień starszego inspektora wioś– kontrole te podjęto na wniosek GIOŚ i przeprowadzono we wnioskowanym zakresie dotyczącym pochodzenia pojazdów i nielegalnego demontażu pojazdów.

Według informacji dostępnych w wioś przedsiębiorcy prowadzący strzępiarki prowadzili działalność na terenie 3 z 8 objętych kontrolą województw[206]. Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli w UM Województwa Świętokrzyskiego wynika, że na terenie województwa świętokrzyskiego funkcjonowała 1 instalacja do strzępienia złomu. Od 2016 r. do UM Województwa Świętokrzyskiego wpłynęła 1 informacja od podmiotu prowadzącego strzępiarkę o wynikach próby strzępienia.

W latach 2016–2019 skontrolowane wioś przeprowadziły 4 kontrole przedsiębiorców prowadzących strzępiarki. Z dokumentacji wynika, że w trakcie kontroli sprawdzano wywiązywanie się z obowiązków określonych w rozdziale 6 ustawy o recyklingu pojazdów.

Kontrole w zakresie zużytego sprzętu

25% wioś nie wywiązywało się z obowiązku corocznej kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu

W 6 z 8 skontrolowanych wioś wywiązywano się z obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu[207].

[204] Żadnej kontroli podmiotu wprowadzającego pojazdy nie przeprowadzili pracownicy wioś we Wrocławiu.

[205] W kontrolach tych potwierdzono zapewnienie sieci zbierania pojazdów, poprzez zawarcie umów ze stacjami demontażu na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W związku z tym nie było obowiązku obliczenia i uiszczenia opłaty za brak sieci (art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów).

[206] Wioś w Gdańsku, Rzeszowie, Warszawie, Bydgoszczy, Olsztynie i Szczecinie.

[207] Kontrola nr WIOS-KIELC 409/2019 (okres objęty kontrolą: lata 2018 i 2019).

Przykłady

Wioś w Kielcach w 2018 r. skontrolował 1 z 3 zakładów przetwarzania zużytego sprzętu funkcjonujących na terenie województwa świętokrzyskiego. Kontrole pozostałych 2 zakładów, prowadzących działalność w zakresie przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów, które wioś zobowiązany był skontrolować za 2017 r., zostały przeprowadzone od 21 grudnia 2018 r. do 19 marca 2019 r. W 2019 r. wioś nie skontrolował za 2018 r. 3 zakładów przetwarzania zużytego sprzętu. Kontrolę w 1 z tych zakładów przeprowadzono od 23 grudnia 2019 r. do 28 lutego 2020 r.[208], w pozostałych 2, będących również zakładami przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów – od 21 grudnia 2019 r. do 12 marca 2020 r.[209]

Wojewódzki inspektor wyjaśnił: *W 2018 r. i w 2019 r. zaplanowano do realizacji trzy kontrole wynikające z obowiązku, o którym mowa w art. 86 ustawy o zużytym sprzęcie. Zasadą jest, że kontrole w tym zakresie są planowane za rok poprzedni na III lub IV kwartał roku następnego w celu oceny realizacji przez podmiot obowiązków sprawozdawczych. W 2018 r. odnotowano wzrost ilości pożarów odpadów komunalnych oraz ujawniono we współpracy z Policją wiele nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami, co pociągnęło konieczność przeznaczenia kilku inspektorów do stałej współpracy z organami ścigania, w tym Komendą Wojewódzką Policji Wydział Do Walki z Przestępczością Gospodarczą. Wyznaczonych do tego celu zostało trzech inspektorów, z których w roku 2019 w Wydziale Inspekcji wyodrębniono Dział do walki z „szarą strefą", co uszczupliło obsadę inspektorów realizujących kontrole planowe i skutkowało m.in. niewykonaniem planu kontroli w 2018 r. oraz 2019 r. Z tych powodów w 2018 r. zrealizowano jedną kontrolę zakładu przetwarzania, a możliwość przeprowadzenia pozostałych kontroli planowych pojawiła się w końcu IV kwartału 2018 r. i wtedy do kontroli w dwóch zakładach przetwarzania ZSEE skierowano dwóch inspektorów. Kontrole rozpoczęto 21 grudnia 2018 r. i zakończono 19 marca 2019 r. Kontrole obejmowały zakresem rok 2017, a z uwagi na termin ich zakończenia zostały zaliczone do kontroli zrealizowanych w 2019 r. W związku z powyższym należy przyjąć, że w 2018 r. nie zrealizowano obowiązku wynikającego z art. 86 ust. ustawy o zużytym sprzęcie w dwóch zakładach przetwarzania ZSEE, a obowiązek kontroli tych zakładów został wypełniony w roku 2019. W 2019 r. kontrole trzech zakładów przetwarzania rozpoczęto 23 grudnia 2019 r. i zakończono 28 lutego 2020 r. i kontrole te zostały zaliczone do 2020 r. W związku z powyższym w 2019 r. nie zrealizowano obowiązku kontrolnego w stosunku do jednego zakładu przetwarzania.*

Wioś we Wrocławiu nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 86 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie w 2016 r. wobec 2 zakładów, co jak wyjaśnił wojewódzki inspektor w informacji z działalności przekazanej do GIOŚ, wynikało z braku informacji o planowanym terminie oddania obu zakładów do użytku.

Na podstawie analizy 40 dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu[210] stwierdzono, że w 7 z 8 skontrolowanych wioś w ramach postępowań kontrolnych sprawdzano wywiązywanie się przez te jednostki ze wszystkich ustawowych obowiązków[211].

[208] Kontrola nr WIOS-KIELC 409/2019 (okres objęty kontrolą: lata 2018 i 2019).

[209] Kontrole nr WIOS-KIELC 405/2019 i WIOS-KIELC 406/2019 (okres objęty kontrolą: rok 2018).

[210] Po 5 w każdym wioś.

[211] Do obowiązków podmiotu prowadzącego zakład przetwarzania określonych w ustawie o zużytym sprzęcie należy w szczególności: nieodpłatne przyjęcie zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych od zbierającego zużyty sprzęt; w przypadku zawarcia umowy z wprowadzającym sprzęt (art. 49 ustawy o zużytym sprzęcie); prowadzenie rocznego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie szczegółowego badania 39 dokumentacji[212] z kontroli podmiotów wprowadzających sprzęt stwierdzono, że 7 z 8 skontrolowanych wioś sprawdziło w ramach postępowań kontrolnych wywiązywanie się przez te podmioty ze wszystkich ustawowych obowiązków.

Przykład

W 1 z protokołów kontroli przeprowadzonej przez **wioś w Kielcach** nie było informacji o sposobie realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zużytym sprzęcie, tj. informowania o systemie zbierania, w tym zwrotu, zużytego sprzętu oraz roli, jaką gospodarstwo domowe spełnia w przyczynianiu się do ponownego użycia i odzysku, w tym recyklingu, zużytego sprzętu.

Podczas kontroli wprowadzających sprzęt badano realizację obowiązków, o których mowa w art. 12 ust. 1 oraz art. 22 ust. 1 ww. ustawy (w 1 z 4 protokołów kontroli objętych badaniem nie udokumentowano prowadzenia dodatkowej ewidencji obejmującej informacje o masie wprowadzonego do obrotu sprzętu).

Prowadzący kontrolę inspektor wioś wyjaśnił m.in.: *Dodatkowa ewidencja odpadów była prowadzona przez kontrolowany zakład i zostało to sprawdzone podczas kontroli, jednak w protokole kontroli nie został umieszczony taki zapis.* […] *kontrolowany posiadał zawartą umowę z organizacją odzysku, która m.in. przejęła obowiązek w zakresie sprawozdawczości. Przedsiębiorca w zawartej umowie zobowiązał się do przekazywania do organizacji odzysku informacji na temat masy wprowadzanego na rynek sprzętu w związku z powyższym zmuszony był on prowadzić w tym zakresie dodatkową ewidencję, co zostało zweryfikowane. W przypadku nieprowadzenia takiej ewidencji zostałoby to wykazane w protokole kontroli jako nieprawidłowość.* […]. *W trakcie kontroli poddano oględzinom wybrany losowo sprzęt dostępny w magazynie. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, iż przedmiotowe informacje są załączane do wprowadzanego na rynek sprzętu. Jednak w protokole kontroli nie został umieszczony taki zapis* […] *w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie zostałoby to wskazane w protokole kontroli jako nieprawidłowość.*

Organizacje odzysku poza kontrolą

W kontrolowanym okresie objęte kontrolą wioś przeprowadziły zaledwie 6 kontroli organizacji odzysku wykonujących obowiązki w imieniu podmiotów wprowadzających sprzęt na rynek krajowy.

Kontrole podmiotów prowadzących recykling

Na próbie dokumentacji 16 kontroli[213] podmiotów prowadzących recykling i inne niż recykling procesy odzysku odpadów stwierdzono, że w ramach kontroli sprawdzano wywiązywanie się przez te podmioty z obowiązku: wydawania prowadzącemu zakład przetwarzania przekazującemu odpady powstałe ze zużytego sprzętu do recyklingu zaświadczenia potwierdzające-

audytu wewnętrznego (art. 66 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie); wydawanie wprowadzającemu sprzęt, z którym zawarł umowę, o której mowa w art. 23 ust. 1, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy zaświadczenia o zużytym sprzęcie (art. 53 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie); zapewnienie wymaganego wyposażenia zakładu (art. 51 ustawy o zużytym sprzęcie). Prowadzący zakład przetwarzania jest obowiązany do wydania wprowadzającemu sprzęt, z którym zawarł umowę, o której mowa w art. 23 ust. 1, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy zaświadczenia o zużytym sprzęcie (art. 52 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie).

[212] Po 5 w 7 wioś, 4 w wioś w Kielcach.

[213] Cztery protokoły w wioś w Kielcach, 5 – w wioś w Bydgoszczy, 3 – w wioś w Olsztynie, 2 – w wioś w Gdańsku oraz po 1 protokole w wioś: w Warszawie i we Wrocławiu. Wioś w Szczecinie oraz wioś w Rzeszowie nie przeprowadził w okresie objętym kontrolą żadnej kontroli w podmiotach prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku.

go recykling za poprzedni rok kalendarzowy, przechowywania zaświadczeń potwierdzających recykling, wydawania prowadzącemu zakład przetwarzania przekazującemu odpady powstałe ze zużytego sprzętu do innych niż recykling procesów odzysku zaświadczenia potwierdzającego inne niż recykling procesy odzysku za poprzedni rok kalendarzowy.

Przykład

W trakcie 4 kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu prowadzących również działalność w zakresie recyklingu lub innych niż recykling procesów odzysku, przeprowadzonych przez **wioś w Kielcach**, zbadano wywiązywanie się z obowiązków wynikających z art. 55–58 ustawy o zużytym sprzęcie oraz art. 50 ust. 1–3 i art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, przy czym w 2 protokołach kontroli nie było informacji odnoszącej się do realizacji obowiązku przechowywania zaświadczeń potwierdzających recykling lub inny proces odzysku. Koordynator Działu Kontroli Gospodarowania Odpadami wyjaśniła, że brak zapisu w treści protokołu ustaleń odnośnie do okresu przechowywania zaświadczeń nie świadczy jednoznacznie o tym, że nie sprawdzano tego zagadnienia. Brak nieprawidłowości nie zawsze znajduje odzwierciedlenia w zapisach protokołu. Obowiązkowe jest wykazywanie i dokumentowanie nieprawidłowości. Ponadto kontrole przeprowadzone na przełomie lat 2019 i 2020, udokumentowane protokołami kontroli nr WIOS-KIELC 405/2019 i nr WIOS-KIELC 406/2019, potwierdziły realizację przez podmiot tego obowiązku. Wszystkie ww. kontrole obejmowały oględziny miejsca magazynowania odpadów oraz procesu recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku.

Kontrole podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach

Z badania 40 dokumentacji z kontroli[214] przeprowadzonych przez inspektorów wioś w podmiotach wprowadzających baterie lub akumulatory wynika, że we wszystkich kontrolach sprawdzano wywiązywanie się z obowiązków określonych w ustawie o bateriach i akumulatorach[215].

Podmioty pośredniczące poza kontrolą

W okresie objętym kontrolą jedynie wioś w Olsztynie przeprowadził kontrole podmiotów pośredniczących. Przeprowadzone zostały 2 kontrole.

Kontrole zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów

Sześć z 7 objętych badaniem wioś, na terenie których funkcjonowały zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów wywiązało się z obowiązku, o którym mowa w art. 71b ustawy o bateriach

[214] W każdym wioś badaniem objęto próbę 5 dokumentacji pokontrolnych.

[215] Wprowadzający baterie i akumulatory zgodnie z przepisami ustawy o bateriach i akumulatorach zobowiązany jest w szczególności do: odebrania zużytych baterii lub akumulatorów od użytkownika końcowego (art. 31 ustawy o bateriach i akumulatorach); zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory, dotyczącej zbierania zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych (art. 32 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach); osiągnięcia poziomów zbierania (art. 33 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach); prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o rodzaju i masie wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów (art. 34 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach); sporządzania sprawozdań zawierające informacje, o których mowa w art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie (art. 34 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach); zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów (art. 36 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach); finansowania publicznych kampanii edukacyjnych (art. 37 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach).

i akumulatorach, tj. przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli zakładu przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów[216]. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 1 wioś[217].

Wszystkie wioś w trakcie prowadzonych kontroli weryfikowały spełnianie przez zakłady przetwarzania obowiązków określonych w ustawie o bateriach i akumulatorach.

Kontrole zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory

Na podstawie analizy 35 dokumentacji[218]z kontroli zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory stwierdzono, że we wszystkich wioś w trakcie kontroli sprawdzano wywiązywanie się przez te podmioty z obowiązków nałożonych ustawą o bateriach i akumulatorach.

Kontrole podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi

Analizą objęto 39 dokumentacji z kontroli u przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach[219]. Każdy wioś w trakcie kontroli sprawdzał wywiązywanie się przedsiębiorców ze wszystkich obowiązków[220].

Kontrole organizacji odzysku opakowań, w okresie objętym kontrolą, przeprowadziło 5 wioś[221]. Żadna organizacja odzysku opakowań nie funkcjonowała w województwie świętokrzyskim. Wioś w Bydgoszczy oraz wioś w Olsztynie nie przeprowadziły żadnej kontroli organizacji odzysku opakowań, mimo że tego rodzaju podmioty funkcjonowały na terenie ich właściwości.

Znikoma liczba kontroli organizacji odzysku

W okresie objętym kontrolą wioś przeprowadziły 13 kontroli organizacji odzysku opakowań. Podczas objętych analizą kontroli wioś badały realizację wszystkich obowiązków organizacji odzysku opakowań.

Siedem z 8 skontrolowanych wioś przeprowadziło kontrole przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych[222]. Badaniem objęto 28 dokumentacji z kontroli[223]. W trakcie kontroli sprawdzano wywiązywanie się przez przedsiębiorców

[216] Żaden zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów nie funkcjonował w okresie objętym kontrolą na terenie województwa pomorskiego.

[217] Wioś w Kielcach.

[218] Po 5 kontroli w wioś w Kielcach, Gdańsku, Rzeszowie, Bydgoszczy, Olsztynie, 4 kontrole w Warszawie oraz 3 kontrole w wioś w Szczecinie i we Wrocławiu.

[219] Po 5 kontroli w 7 wioś oraz 4 kontrole w wioś w Warszawie.

[220] Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach, zgodnie z przepisami ustawy o opakowaniach są zobowiązani: zapewniać odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty, z uwzględnieniem art. 18 (art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach); prowadzić publiczne kampanie edukacyjne (art. 19 ust. 1 ustawy o opakowaniach); osiągnąć docelowy poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 1 do ustawy, z wyłączeniem wprowadzającego produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin, który należy do porozumienia, o którym mowa w art. 25 (art. 20 ust. 1 ustawy o opakowaniach); prowadzić ewidencję w postaci papierowej albo elektronicznej, obejmującą informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym (art. 22 ust. 1 ustawy o opakowaniach).

[221] Wioś w Gdańsku, Rzeszowie, Warszawie, Wrocławiu i Szczecinie.

[222] Żadnej kontroli nie przeprowadził wioś w Szczecinie.

[223] Po 5 dokumentacji w wioś w Kielcach, Rzeszowie, Warszawie i Bydgoszczy, 4 – w wioś w Gdańsku, 3 – w wioś w Olsztynie i 1 – w wioś we Wrocławiu.

z obowiązku spełniania wymagań określonych dla prowadzonej działalności w ustawie o odpadach, w tym posiadanie decyzji w zakresie gospodarowania odpadami, jeżeli są wymagane.

Przykład

W ramach 2 kontroli, z 5 objętych badaniem, przeprowadzonych przez **wioś w Kielcach** zbadano prowadzenie rocznego audytu zewnętrznego. W pozostałych 3 przypadkach, w protokołach kontroli nie było informacji odnoszącej się do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 46 ustawy o opakowaniach.

Inspektor wioś w Kielcach prowadzący 2 z tych kontroli[224] wyjaśnił, że w trakcie kontroli uzyskał od przedsiębiorcy ustną informację o tym, że audyt został przeprowadzony w ustawowym terminie i że podmiot oczekuje na sprawozdanie z audytu. Z wyjaśnień wojewódzkiego inspektora wynika również, że przesłane do wioś sprawozdania z audytów potwierdziły przekazane w trakcie kontroli informacje. Inspektor wioś prowadzący kontrolę WIOS-KIELC 87/2018 wyjaśnił m.in., że: *kontrolowany podmiot nie okazał potwierdzenia przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego* […]. *W toku kontroli kontrolowany został poinformowany o obowiązku realizacji audytu i zobowiązał się do jego niezwłocznego przeprowadzenia. Kontrole w zakładzie zakończono przed dniem 30 kwietnia, tj. ustawowym terminem przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego* […]. Inspektorzy wioś w wyjaśnieniach nie odnieśli się do przyczyn niepodania w protokołach kontroli ww. informacji.

Współpraca z innymi organami kontroli

Wszystkie wioś współdziałały w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, organami administracji państwowej i rządowej oraz organami samorządu terytorialnego. Współdziałanie to obejmowało w szczególności przekazywanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez wioś oraz wymianę informacji o wynikach kontroli.

Przykłady

Współpraca **wioś w Kielcach** z Komendą Wojewódzką Policji w Kielcach polegała na bieżącej wymianie informacji w sprawach dotyczących głównie zwalczania *szarej strefy* w gospodarce odpadami, dokonywaniu oceny i analizy stanu środowiska, udziale funkcjonariuszy policji z terenu województwa świętokrzyskiego w kontrolach prowadzonych przez wioś, organizowaniu spotkań roboczych, na których omawiano główne kierunki realizowanych wspólnie działań oraz wypracowywano zasady współdziałania. Wioś w Kielcach dwukrotnie zainicjował zorganizowanie przez Prokuraturę Okręgową w Kielcach spotkań informacyjno-organizacyjnych dotyczących znowelizowanych przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska i ustawy o odpadach, w których wzięli udział przedstawiciele z prokuratur rejonowych, jednostek policji i straży pożarnej, KAS oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

Współpraca **wioś we Wrocławiu** z innymi instytucjami i organami kontroli polegała m.in. na kierowaniu wystąpień do organów, które posiadały kompetencje do podejmowania działań w zakresie stwierdzanych nieprawidłowości, informowały wcześniej o konieczności podejmowania kontroli w związku z podejrzeniem naruszania przepisów prawa lub też, od których oczekiwano uzyskania informacji mających znaczenie dla prowadzenia przez wioś dalszych działań kontrolnych i pokontrolnych.

[224] WIOS-KIELC 137/2017 i WIOS-KIELC 144/2017.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2016–2020 (I półrocze) po kontrolach dotyczących odpadów poużytkowych oraz odpadów opakowaniowych wioś skierował ogółem 106 wystąpień do innych organów, w tym m.in. do:

- Głównego Inspektora – informujące o wynikach kontroli podmiotów podlegających wpisowi w rejestrze prowadzonym przez GIOŚ i zobowiązanym do przedkładania sprawozdań do GIOŚ;
- organów gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) – m.in. wnioski o wydanie decyzji nakazującej usunięcie odpadów magazynowanych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, ale także o udzielenie informacji, kto jest użytkownikiem działek;
- Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej – informacje o stwierdzeniu naruszenia ustawy o zużytym sprzęcie w sprawach będących w kompetencji organu Inspekcji Handlowej;
- Marszałka Województwa Dolnośląskiego – m.in. gdy działalność przedsiębiorcy prowadzona była z naruszeniem warunków udzielonych pozwoleń i zezwoleń na korzystanie ze środowiska, ale również o naruszeniach przepisów z zakresu kompetencyjnego marszałka, np. opłat za korzystanie ze środowiska, także wniosek o zweryfikowanie możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji określającej wysokość należnej opłaty podwyższonej za magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji określającej sposób i miejsce magazynowania lub składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, zgodnie z art. 293 ustawy Poś;
- Ministra Cyfryzacji – o nieodpłatne udostępnienie danych z CEPiK na temat pojazdów i numerów tablic rejestracyjnych, które spisano w trakcie prowadzonej kontroli z zakresu nielegalnego demontażu pojazdów;
- Ministra – o pomoc w nieodpłatnym uzyskaniu informacji na temat pojazdów i numerów tablic rejestracyjnych, które spisano w trakcie prowadzonej kontroli z zakresu nielegalnego demontażu pojazdów;
- NFOŚiGW – przekazanie informacji o sporządzeniu rocznego sprawozdania o pojazdach wycofanych z eksploatacji za 2016 r. niezgodnie ze stanem rzeczywistym;
- Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w zakresie naruszania warunków posiadanych pozwoleń wodnoprawnych, niewykonywania badań jakości wprowadzanych ścieków oraz nieprzedkładania wyników pomiarów właściwym organom;
- powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – przede wszystkim wniosek o podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji, w związku z prowadzeniem działalności w budynkach, dla których w trakcie kontroli nie przedłożono pozwolenia na użytkowanie bądź zmiany sposobu użytkowania lub użytkowanych niezgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego;
- policji – o udzielenie informacji na temat pojazdu sprowadzonego z zagranicy, znajdującego się na kontrolowanym terenie, tj. czy właściciel dokonał rejestracji zakupionego pojazdu w terminie 30 dni od dnia jego nabycia zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a także czy zawarł umowę ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, o której mowa w art. 23 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych; o pomoc w ustaleniu właściciela terenu podejrzanego o prowadzenie nielegalnego demontażu, a także z prośbą o objęcie terenu, co do którego istnieje uzasadnienie prowadzenia na nim nielegalnego demontażu szczególnym nadzorem i pomoc w zidentyfikowaniu osób dokonujących nielegalnego demontażu; ale również zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
- prokuratury – zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;

– regionalnego dyrektora ochrony środowiska – zgłoszenie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, w odniesieniu do powierzchni ziemi, np. w związku z prowadzeniem demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji poza stacją demontażu bezpośrednio na powierzchni ziemi;
– sądów rejonowych – wnioski o ukaranie z art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska;
– starostów i prezydentów miast na prawach powiatu – w sytuacji, gdy działalność prowadzona była z naruszeniem warunków udzielonych pozwoleń i zezwoleń na korzystanie ze środowiska, ale także np. wniosek do Wydziału Komunikacji o udzielenie informacji/udostępnienie dokumentów i danych pojazdów, spisanych w trakcie kontroli, w związku z podejrzeniem międzynarodowego przemieszania odpadów;
– UFG – m.in. w sytuacji, gdy w trakcie kontroli nie przedłożono zawartej umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC, ale także gdy nie wydano zaświadczenia o demontażu pojazdów;
– urzędów skarbowych – np. wniosek o podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji, w związku z prowadzeniem nielegalnego demontażu pojazdów, dla których w trakcie kontroli nie przedłożono dowodów zakupu ani dowodów sprzedaży odpadów i części powstałych z demontażu.

Analizy i oceny przestrzegania przepisów w zakresie odpadów pouzytkowych

W 2 z 8 skontrolowanych wioś sporządzono, w formie odrębnych dokumentów, analizy przestrzegania przepisów m.in. ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o recyklingu pojazdów[225].

Analizy przestrzegania przepisów tylko w 25% jednostek w formie odrębnego dokumentu

Przykład

Wioś w Olsztynie sporządził, w formie odrębnych dokumentów, analizę i ocenę przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach za lata 2017–2019. W ww. dokumentach zawarto m.in. informacje o wynikach kontroli podmiotów działających w systemie gospodarowania bateriami i akumulatorami.

Jak podała wojewódzki inspektor w Olsztynie, przepis art. 5 ust. 4 pkt 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nie precyzuje okresu oraz formy dokonywania na obszarze województwa analiz i ocen przestrzegania przepisów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Skargi, wnioski o interwencję lub przeprowadzenie kontroli

W okresie objętym kontrolą do skontrolowanych wioś wpłynęło łącznie 726 wniosków o interwencję lub przeprowadzenie kontroli, skarg bądź informacji do ewentualnego wykorzystania służbowego, które dotyczyły wprowadzania do obrotu sprzętu, baterii i akumulatorów oraz pojazdów, a także gospodarki odpadami pouzytkowymi lub opakowaniowymi. Większość zgłoszeń dotyczyła zbierania lub przetwarzania odpadów pouzytkowych lub odpadów opakowaniowych (np. podejrzenia nielegalnego demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, niewłaściwego lub nielegalnego zbierania zużytego sprzętu). W stosunku do wszystkich

Prawidłowe na ogół postępowanie z wnioskami i skargami

[225] Wioś w Kielcach i w Olsztynie.

wniosków i skarg podjęte zostały odpowiednie działania, polegające na przeprowadzeniu kontroli lub przekazaniu sprawy zgodnie z właściwością do innych organów administracji publicznej.

7% spraw załatwionych w terminie przekraczającym 2 miesiące

Większość spraw została załatwiona w terminie krótszym niż 2 miesiące. W przypadku 51 wniosków lub skarg termin ich procedowania przekroczył 2 miesiące.

Przykłady

W **wioś w Kielcach** ponad połowę kontroli (28 z 51) podjęto po upływie 2 miesięcy od daty zgłoszenia. Wynikało to przede wszystkim – jak wyjaśniła naczelnik Wydziału Inspekcji – z niewystarczającego stanu osobowego, dużej liczby wpływających interwencji, natłoku pracy oraz spiętrzenia innych obowiązków służbowych. Naczelnik podała również, że przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzeniu pozaplanowych działań kontrolnych w pierwszej kolejności dokonywana była gradacja działań i ocena, czy interwencja dotyczy realnego zagrożenia życia, zdrowia i środowiska, czy dany podmiot pozostawał pod nadzorem kontrolnym wioś, czy w trakcie poprzednich kontroli potwierdzone były nieprawidłowości, czy interweniuje 1 osoba czy interwencje wnoszone są przez osoby, które podlegają pod ewentualne nieprawidłowe oddziaływania instalacji, czy zostały wyczerpane możliwości kontrolne leżące po stronie innych organów ochrony środowiska itp. Po podjęciu decyzji o przeprowadzeniu pozaplanowej interwencyjnej kontroli ustalany był termin jej realizacji, a w niektórych przypadkach terminy przeprowadzenia działań były przedłużane i dostosowywane do stopnia istotności zgłoszenia i możliwych do wykorzystania zasobów osobowych.

W **wioś w Gdańsku** większość kontroli (50) wszczęto w terminie krótszym niż 2 miesiące, a głównym powodem podjęcia interwencji w 8 przypadkach po upływie 2 miesięcy była duża liczba kontroli (w tym pozaplanowych) przeprowadzanych w danym okresie.

Zbiorcze informacje o wynikach kontroli przekazywane do GIOŚ

Nie wszystkie zbiorcze informacje przekazywano do GIOŚ w formie odrębnego dokumentu i terminowo

Z reguły wioś nie sporządzały zbiorczej informacji o wynikach kontroli, na podstawie ustawy o zużytym sprzęcie, w formie odrębnego dokumentu. Informacje o wynikach kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu ujmowano w informacjach o realizacji zadań IOŚ na obszarze województwa.

Tylko 3 z 8 skontrolowanych wioś przekazały zbiorczą informację o wynikach kontroli z realizacji przepisów ustawy o zużytym sprzęcie w ustawowym terminie, za wszystkie lata objęte kontrolą, tj. za lata 2016, 2017, 2018 i 2019[226].

W okresie objętym kontrolą skontrolowane wioś terminowo realizowały obowiązek dotyczący corocznego składania do GIOŚ zbiorczych informacji o wynikach kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru (art. 72 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach).

W przypadku 3 wioś informacje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach, sporządzone zostały nierzetelnie[227].

[226] Wioś w Kielcach przekazał po terminie informacje za 2017 i 2018 r, wioś w Gdańsku za 2016, 2017 i 2018 r., wioś w Bydgoszczy za 2017 i 2018 r. wioś w Rzeszowie za 2018 r., a wioś w Olsztynie za 2017 i 2018 r.

[227] Zbiorcze informacje sporządzone przez wioś w Kielcach za 2016 r., wioś w Gdańsku za 2017 r. oraz wioś w Bydgoszczy za lata 2016–2018.

Przykłady

Wioś w Gdańsku nierzetelnie sporządził zbiorczą informację o wynikach kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru, o którym mowa w ustawie o odpadach, skontrolowanych w 2017 r. (tzw. *Raport Wojewódzki z terenu województwa pomorskiego za rok 2017*). W informacji wykazano 7 kontroli przedsiębiorców wprowadzających baterie i akumulatory, podczas gdy z dokumentów kontroli (ustaleń pracowników wioś) wynikało, że 3 przedsiębiorców nie prowadziło działalności w zakresie objętym ustawą o bateriach i akumulatorach.

Z wyjaśnień wojewódzkiego inspektora wynikało m.in., że w planie kontroli na 2017 r. ujęto 3 podmioty, które wytypowano do kontroli w zakresie objętym ustawą o bateriach i akumulatorach, jako potencjalnie wprowadzających baterie i akumulatory (cel 6 – kontrola przestrzegania wymagań wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach przez prowadzących działalność w zakresie wytwarzania, zbierania i przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów). Podczas kontroli tych zakładów uwzględniono również cel 23 kontroli, tj. przestrzeganie przepisów ustawy o zużytym sprzęcie. Dokonując ustaleń dla potrzeb weryfikacji celu 6 stwierdzono, że ww. podmioty nie wprowadziły do obrotu baterii i akumulatorów, więc zakres kontroli ograniczono wyłącznie do przestrzegania przepisów ustawy o zużytym sprzęcie. Jednocześnie nie dokonano stosownych zapisów w protokołach kontroli o ustaleniach dotyczących wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów, jak również nie dokonano w ISK weryfikacji celu kontroli wskazując zakres odpowiadający celowi 23. Ostatecznie w *Raporcie Wojewódzkim z terenu województwa pomorskiego za rok 2017* wykazano błędną liczbę przeprowadzonych kontroli podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory.

W **wioś w Bydgoszczy** zbiorcze informacje za lata 2016–2018 zostały sporządzone nierzetelnie. Wykazano w nich 3 kontrole zakładu przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, mimo że nie wskazano w nich celu kontroli, jakim było przestrzeganie wymagań wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach przez prowadzących działalność w zakresie wytwarzania, zbierania i przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów. Ponadto dane zawarte w protokołach tych kontroli, podpisanych przez kontrolowanego i pracowników wioś Delegatury w Toruniu, różniły się od tych zawartych w ISK, tzn. protokoły podpisane przez kontrolowanego nie zawierały ww. celu. Przeprowadzone kontrole ograniczyły się do sprawdzenia sposobu gospodarowania bateriami i akumulatorami określonego w decyzji, magazynowania zużytych baterii i akumulatorów oraz sprawdzenia, czy kontrolowany złożył marszałkowi sprawozdania zawierające informacje wskazane w ustawie o odpadach. Nie zweryfikowano w nich obowiązków nałożonych na tego przedsiębiorcę w ustawie o bateriach i akumulatorach, z wyjątkiem tego wskazanego w art. 64 ust. 5 tej ustawy. Wojewódzki inspektor wyjaśnił, że ww. sprawozdania sporządzane były w oparciu o dane własne i informacje przekazywane przez poszczególne delegatury. Do tworzenia raportów bateryjnych za lata 2016–2018 wykorzystywano dane przekazane przez Delegaturę w Toruniu, zgodnie z którymi kontrole przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach dotyczące przetwarzania baterii i akumulatorów zostały przeprowadzone. Wojewódzki inspektor podkreślił, że obowiązkiem inspektora wprowadzającego dane do ISK jest dbanie, aby były spójne i odzwierciedlały stan rzeczywisty, w tym w zakresie realizowanych czynności.

Wioś w Bydgoszczy w sposób nierzetelny przygotował zbiorcze informacje o wynikach kontroli, o której mowa w art. 86 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie za 2019 r. Wykazano w niej, że kontrolę zakładu przetwarzania zużytego sprzętu, w trakcie której nie zweryfikowano obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę w rozdziale 6 ustawy o zużytym sprzęcie.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że informacja została sporządzona w oparciu o dane przekazane m.in. przez Dział Inspekcji Delegatury w Toruniu, z których wynikało, że kontrola ta została zrealizowana.

Weryfikacja kopii sprawozdań z rocznych audytów zewnętrznych

We wszystkich skontrolowanych wioś weryfikowano informacje zawarte w kopiach sprawozdań z rocznych audytów zewnętrznych przekazywanych przez organizacje odzysku sprzętu oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytego sprzętu oraz audytora przeprowadzającego audyt u prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, eksportujących odpady opakowaniowe i przedsiębiorców dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. Weryfikacja ta polegała jednak przede wszystkim na sprawdzeniu terminowości przeprowadzenia audytu oraz terminowości przekazania sprawozdania do wioś. Z uwagi na fakt, że w wioś nie dysponowano pełną i zweryfikowaną informacją o liczbie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia rocznego audytu i przekazania kopii sprawozdania nadzór nad realizacją tego obowiązku był ograniczony.

Wioś w Warszawie nie podjął działań w związku ze złożeniem po terminie lub niezłożeniem sprawozdań z audytu przez 12 podmiotów pomimo pisemnych informacji przekazanych przez UM Województwa Mazowieckiego.

Z wyników kontroli przeprowadzonej w UM wynika, że nie wszystkie te urzędy przekazywały wioś informacje o nieotrzymaniu lub nieterminowym otrzymaniu kopii sprawozdania, co zwiększa prawdopodobieństwo uniknięcia sankcji za niewywiązywanie się z realizacji tego ustawowego obowiązku przez podmioty funkcjonujące na rynku.

5.2.6. Wyniki kontroli zleconej Inspekcji Ochrony Środowiska

21 maja 2020 r. NIK zleciła Głównemu Inspektorowi, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przeprowadzenie przez jednostki IOŚ kontroli doraźnych w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz baterii i akumulatorów, punktach skupu złomu, a także w organizacjach odzysku sprzętu i organizacjach odzysku opakowań.

Podstawą przeprowadzenia kontroli były wskazówki opisane w *Wytycznych do przeprowadzenia kontroli doraźnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli*.

Kontrole zostały przeprowadzone w:

- 3 zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz zużytych baterii i akumulatorów;
- 3 organizacjach odzysku zużytego sprzętu oraz w 3 organizacjach odzysku opakowań;
- 10 punktach skupu złomu.

Z informacji przekazanej przez Głównego Inspektora po kontroli wynika, że zakłady przetwarzania zużytego sprzętu oraz zużytych akumulatorów prowadziły działalność na podstawie prawomocnych decyzji administra-

cyjnych, spełniały wymagania techniczne dla przetwarzania odpadów, a odpady przetwarzano zgodnie w warunkami i limitami określonymi w decyzjach.

W trakcie kontroli w 1 zakładzie przetwarzania zużytego sprzętu inspektorzy IOŚ ustalili, że w 2019 r. zakład prowadził ewidencję odpadów z zastosowaniem KEO, KPO i kart ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, sporządzanych na aktualnych wzorach dokumentów. Kontrola IOŚ wykazała, że ilość przyjętych odpadów według dokumentów wagowych jest większa niż ilość przyjętych odpadów wynikająca z ewidencji w BDO. Jak wyjaśnił przedstawiciel zakładu przetwarzania w zbiorczej masie dokumentów wagowych poza ilościami odpadów ZSEE znajduje się również masa:

– opakowań, palet: 69,902 Mg;
– innych odpadów odbieranych przy okazji odbioru zużytego sprzętu np. tonerów, płyt CD lub np. baterii, znajdujących się w 1 transporcie.

Ponadto ok. 50,5 Mg zużytego sprzętu przyjętego do zakładu w czerwcu, w BDO zostało ostatecznie potwierdzone w lipcu i KPO/KPOK i w systemie ma lipcową datę przejęcia. System ewidencyjny w BDO nie umożliwia zmiany daty w KPO w przypadku konieczności skorygowania danych przez przekazującego np. po kilku dniach (KPO zamykane jest z datą bieżącą).

Ilość wywiezionych odpadów według dokumentów wagowych była większa niż ilość przyjętych odpadów wynikająca z ewidencji w BDO. Jak wyjaśnił przedstawiciel zakładu przetwarzania system wagowy pozwala na wyeksportowanie listy ważeń wyjściowych sumarycznie lub wybranych kodów odpadów. W 1 wywozie (w 1 kodzie odpadu, np. 19 12 04) wwiezione były łącznie frakcje z demontażu sprzętu oraz demontażu innych odpadów (nie sprzętowych np. 16 03 04). Na dokładniejsze określenie pochodzenia frakcji odpadów pozwala gospodarka magazynowa i przypisanie odpowiedniego magazynu do KPO. Dlatego łączna masa ważeń wywozów była większa niż wynikająca z KPO w BDO. Wyjaśniono, że różnice wynikają z kalibracji wagi odbiorcy odpadów lub odjęcia wagi zanieczyszczeń.

Z ewidencji w BDO wynikało, że ilość przekazanych odpadów wytworzonych w procesie przetworzenia zużytego sprzętu, z uwzględnieniem początkowej masy odpadów, tj. 8 047,266 Mg, nie przekraczała ilości zużytego sprzętu dostarczonego do zakładu przetwarzania w I półroczu 2020 r. oraz początkowej masy zużytego sprzętu, tj. 8 326,962 Mg.

Zgodnie z ustaleniami kontroli w I półroczu 2020 r. unieważniono 28 KPO, powodami unieważnienia były:

– niewłaściwy numer rejestracyjny pojazdu,
– błędny kod pocztowy,
– błędna masa odpadów,
– błędnie wpisany kod odpadu,
– niewłaściwy transportujący,
– niewłaściwe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej,

– błędnie wybrany transportujący i przyjmujący,
– niewłaściwy numer MPD (numer miejsca prowadzenia działalności),
– niewłaściwy numer rejestracyjny samochodu.

W I półroczu 2020 r. najczęstszymi błędami popełnianymi przez przekazujących odpady do zakładu przetwarzania przy wystawianiu KPO, były:

– błędne dane transportującego odpady,
– błędne dane przyjmującego odpady,
– błędny numer MPD (numer miejsca prowadzenia działalności),
– błędny kod i rodzaj odpadów,
– błędna masa odpadów (Mg),
– błędny numer rejestracyjny pojazdów,
– błędna data rozpoczęcia transportu.

W I półroczu 2020 r. najczęstszymi błędami popełnianymi przez zakład przetwarzania przy wystawianiu KPO były:

– błędne dane transportującego odpady,
– błędna masa odpadów (Mg),
– błędny numer rejestracyjny pojazdów.

Ze względu na dużą liczbę dostawców i dostaw do zakładu przetwarzania w okresie objętym kontrolą, wybrano losowo 10 dostawców z wykazu dostawców przekazujących odpady i zweryfikowano z dostawcami figurującymi w BDO, wystawiającymi KPO na rzecz zakładu przetwarzania. Sprawdzono, że wszyscy wybrani losowo dostawcy z wykazu dostawców przekazujących odpady do zakładu przetwarzania figurują w BDO i wystawiają KPO kontrolowanemu zakładowi przetwarzania.

Według ustaleń kontroli wszystkie organizacje odzysku zostały wpisane do rejestru, wykazywały wymagane poziomy w zakresie odzysku i recyklingu oraz prowadziły kampanie edukacyjne.

W trakcie kontroli w organizacji odzysku opakowań stwierdzono, że nie sporządzano i nie przekazywano wprowadzającym produkty w opakowaniach kalkulacji kosztów za zagospodarowanie poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych. Ww. organizacja terminowo przedłożyła marszałkowi roczne sprawozdania za lata 2016, 2017 i 2018. Ustalono, że liczba przedsiębiorców, w imieniu których organizacja przedłożyła sprawozdania wynosiła: w 2016 r. – 3 978, w 2017 r. – 3 982, w 2018 r. – 4 241.

Weryfikacja danych zawartych w przedłożonych rocznych sprawozdaniach – poprzez porównanie podanej w sprawozdaniach masy wprowadzonych do obrotu opakowań przez przedsiębiorców, od których kontrolowana organizacja przejęła wykonanie obowiązku recyklingu i odzysku z prowadzoną przez organizację ewidencją opakowań – wykazała, że masa wprowadzonych do obrotu opakowań zawarta w sprawozdaniach była zgodna z masą tych opakowań zawartą w prowadzonej przez organizację ewidencji.

Dokonana weryfikacja wykazanej w sprawozdaniach masy odpadów opakowaniowych poszczególnych rodzajów poddanych odzyskowi, recyklingowi, z będącymi w posiadaniu organizacji dokumentami potwierdzającymi

recykling/odzysk (DPR, DPO, EDPR) wykazała, że wskazana w sprawozdaniach masa odpadów poddanych odzyskowi, recyklingowi pokrywała się z masą odpadów opakowaniowych poszczególnych rodzajów w przekazanych podczas kontroli dokumentach wykorzystanych przez organizację do rozliczenia obowiązku zapewnienie określonych poziomów odzysku, w tym recyklingu.

W trakcie kontroli przedłożone zostały jednak korekty rocznych sprawozdań (podczas przygotowania dokumentów do kontroli, organizacja zauważyła błędy systemowe, np. wpisane niewłaściwe wymagane na dany rok poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, niewielkie pomyłki w sumowaniu, wycofanie DPR-u). Sytuacja ta mogła wpłynąć na uzyskane przez organizację poziomy odzysku i recyklingu.

Analiza wyciągu z KRS przeprowadzona dla kolejnej organizacji odzysku opakowań wykazała, że dane w nim zawarte są aktualne i zgodne ze stanem faktycznym. Posiadany wpis do rejestru nie został zaktualizowany o dane ze złożonych przez podmiot 10 wniosków w 2019 r. oraz 3 wnioski z 2020 r. Ustalono, że organizacja miała zawarte 852 umowy w 2016 r., 886 umowy w 2017 r., 937 umowy w 2019 r. oraz 880 w 2020 r. (według stanu na dzień 15 sierpnia 2020 r.). Organizacja w miesiącach: styczeń, marzec, czerwiec i lipiec 2016 r. nie posiadała na rachunkach kwoty minimalnej (1 250 000 zł) prawnie wymaganej, czym naruszyła przepisy ustawy o opakowaniach. W latach 2017–2019 organizacja odzysku opakowań utrzymywała na lokatach minimalną kwotę kapitału własnego w wysokości 1 250 000 zł. Ponadto organizacja przekazała marszałkowi zaświadczenie wydane przez bank o utrzymywaniu przez nią minimalnej kwoty kapitału własnego na odrębnym rachunku bankowym za 2019 r., po ustawowym terminie, tj. w dniu 14 września 2020 r. Pozostałe środki kapitału zakładowego lokowane były w zakupionych środkach trwałych oraz zakupionych na rok bieżący dokumentach DPR. Organizacja ta podczas kontroli nie przedstawiła umów zawartych z prowadzącymi przetwarzanie odpadów opakowaniowych. Przekazywanie odpadów do podmiotów zajmujących się ich przetwarzaniem wykonywane było na podstawie zleceń przesyłanych od firmy przetwarzającej odpady np. drogą elektroniczną, w których określone były rodzaj i ilość odpadów opakowaniowych. W zleceniach nie wskazywano procesu odzysku jakim miały być poddane odpady opakowaniowe. Procesy odzysku wykazywane były dopiero w dokumentach DPR przez recyklerów.

Podczas przeprowadzonej kontroli w kolejnej organizacji odzysku opakowań, ustalono, że w kontrolowanym okresie organizacja ta realizowała wykonanie obowiązków w zakresie osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu na koniec roku kalendarzowego dla wszystkich opakowań. Ustalono, że w korekcie II sprawozdania za 2018 r. niepoprawnie wyliczono poziom recyklingu dla szkła z gospodarstw domowych. Do obliczonego poziomu szkła z gospodarstw domowych wliczono masy odpadu, które pochodziły z innych źródeł niż gospodarstwa domowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzona w trakcie kontroli w organizacji odzysku zużytego sprzętu analiza sprawozdań organizacji za 2018 r. oraz wydanych dla niej zaświadczeń o zużytym sprzęcie wykazała, że wskazane grupy sprzętu, z którego powstał zużyty sprzęt, były tożsame z zaświadczeniami o zużytym sprzęcie oraz umowami na przetwarzanie. Ustalono, że wykazana w sprawozdaniu masa wprowadzonego do obrotu sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych była o 74,63 Mg mniejsza i winna wynosić ogółem 7 718,55 Mg zamiast 7 793,18 Mg. Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi o masie sprzętu wprowadzonego do obrotu innego niż przeznaczony dla gospodarstw domowych.

Na podstawie analizy informacji o masie zebranego zużytego sprzętu, masie zużytego sprzętu poddanego demontażowi oraz masie odpadów powstałych ze zużytego sprzętu poddanych recyklingowi, innym niż recykling procesom odzysku oraz unieszkodliwiania, ustalono, że nieprawidłowości dotyczyły tylko danych dotyczących masy sprzętu poddanego demontażowi – masa sprzętu poddanego demontażowi podana w sprawozdaniu była o 30,48 Mg mniejsza niż masa widniejąca na zaświadczeniach.

Wszystkie objęte kontrolą punkty skupu złomu posiadały aktualne decyzje na zbieranie odpadów.

W przypadku 60% punktów stwierdzono jednak magazynowanie odpadów niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji. Oględziny miejsc magazynowania odpadów w 1 z punktów wykazały, że odpady były magazynowane nieselektywnie w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz w inny sposób niż przewidziany w decyzji. Gospodarka odpadami prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Część odpadów magazynowana była na niezadaszonym placu magazynowym lub w nieodpowiednich pojemnikach, jak również luzem na nieutwardzonym, przepuszczalnym podłożu. Stwierdzono mieszanie odpadów złomu, w tym m.in. z odpadami sprzętu. Ustalono również, że odpad o kodzie 16 01 06, tj. pojazd wycofany z eksploatacji, został przyjęty do kontrolowanego punktu w 2013 r.

W innym punkcie zbiórki złomu stwierdzono przypadki niezgodnego z posiadaną decyzją magazynowania zebranych zużytych akumulatorów (na drewnianych paletach, zamiast w wannach kwasoodpornych). Ponadto stwierdzono obecność elementów zużytego sprzętu (częściowo zdemontowane pralki automatyczne). Zgodnie z oświadczeniem właściciela punktu skupu złomu odpady te zostały podrzucone podczas nieobecności pracownika skupu złomu.

W przypadku 4 podmiotów w trakcie kontroli potwierdzono zbieranie odpadów nieobjętych posiadanym zezwoleniem.

Na terenie skontrolowanych punktów skupu złomu znajdowały się m.in. następujące rodzaje odpadów:

– opakowania metalowe, odpady żelaza i stali, zużyte akumulatory, metale pochodzące z samochodów (karoseria i części samochodowe), zużyty sprzęt;

– elementy pochodzących ze zużytego sprzętu (5 szt.), które według wyjaśnienia właściciela punktu złomu na teren punktu skupu zostały przerzucone przez ogrodzenie;
– zużyty pojazd wycofany z eksploatacji, magazynowany samochód nie posiadał m.in. tablic rejestracyjnych, przedniej szyby, kół i świateł;
– częściowo zdemontowane pralki automatyczne.

Pracownicy 2 punktów skupu złomu objętych kontrolą przez IOŚ zgłaszali odpowiednim służbom *podejrzane*, prawdopodobnie pochodzące z kradzieży rzeczy i próby sprzedaży metali.

W połowie skontrolowanych punktów skupu złomu prowadzono wizyjny system kontroli miejsc magazynowana odpadów niezgodnie z ustawą o odpadach. Jeden skontrolowany podmiot nie prowadził wizyjnego systemu miejsc magazynowania i założył go dopiero w trakcie trwania kontroli. Dwa podmioty nie dopełniły obowiązku udostępnienia wojewódzkiemu inspektorowi dostępu do monitoringu wizyjnego. W 2 punktach kamery nie obejmowały wszystkich miejsc magazynowania odpadów. Dodatkowo w 1 z tych punktów obraz z kamer nie był w żaden sposób przechowywany.

W informacji o wynikach kontroli przekazanej przez GIOŚ podkreślono, że inspektorzy wioś w informacjach sporządzonych po przeprowadzeniu zleconej przez NIK kontroli zgłosili, że niedoskonałości wynikające z systemu ewidencyjnego w BDO powodowały, że czynności kontrolne były niezmiernie czasochłonne i od prowadzących je inspektorów wymagały szerokiego zaangażowania. Brak możliwości generowania zbiorczych kart ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego dla wszystkich grup sprzętu w 1 karcie znaczne wydłużył czas weryfikacji ewidencji odpadów w 2020 r. Należy zauważyć, że kontrolowani przedsiębiorcy również sygnalizowali wiele problemów w związku z funkcjonowaniem systemu ewidencyjnego BDO. System ten w obecnym stanie, znacznie wydłużył czas pracy podczas kontroli.

5.3. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi

W okresie objętym kontrolą spośród skontrolowanych 23 gmin i 2 związków międzygminnych[228] w 2 jednostkach nie objęto, zgodnie z art. 6c ust. 1 ucpg, systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w 36% jednostek nie postanowiono o objęciu systemem odbioru odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W 20% gmin nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych bądź prowadzono ją nierzetelnie, co uniemożliwiało gminom właściwy nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi na ich terenie.

[228] Ekologiczny Związek Gmin Działdowczyzna został skontrolowany zarówno w zakresie przejęcia zadań gmin dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, jak i w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych jako prowadzący instalację.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W gminach corocznie odbierano coraz większą masę odpadów komunalnych, wzrastał także udział odpadów selektywnie zebranych. Jednak udział selektywnie zbieranych odpadów w masie wytworzonych był zbyt niski, żeby zapewnić faktyczne osiągnięcie wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Gminy wykazywały osiągnięcie wymaganych poziomów, korzystając z możliwości wykorzystania do ich obliczenia wyników badań morfologii odpadów z Kpgo 2022. Należy jednak podkreślić, że wyniki tych badań były podane według stanu na 2008 r., ogólnie dla całego kraju, nie mogły więc wskazywać rzeczywistego udziału poszczególnych frakcji materiałowych odpadów w strumieniu odpadów komunalnych wytwarzanych w latach 2016–2020 w poszczególnych gminach. Tylko 4 gminy zleciły badania morfologii odpadów komunalnych wytwarzanych na ich terenie. Głównym źródłem danych dla gmin o odebranych i zagospodarowanych odpadach były sprawozdania składane przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu nieruchomości. Jednak w 12 skontrolowanych gminach (50%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego sporządzania tych sprawozdań, braku weryfikacji przekazywanych gminom sprawozdań lub braku egzekucji złożenia, czy terminowego złożenia sprawozdań przez podmioty do tego zobowiązane.

Dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu w poszczególnych gminach były różne. Ogółem w 23 skontrolowanych w tym zakresie gminach ww. wydatki wzrastały w latach 2017–2019 w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 723 183,4 tys. zł. I tak: w 2017 r. wyniosły 749 251,4 tys. zł (o 3,6% większe), w 2018 r. – 818 668,3 tys. zł (o 13,2% większe) i w 2019 r. – 1 327 989,2 tys. zł (o 83,6% większe). W 82,6% gmin wydatki ponoszone na funkcjonowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi przewyższały dochody z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości, tylko w 4 gminach wydatki nie przewyższyły dochodów z tytułu opłat ponoszonych od właścicieli nieruchomości. Głównym źródłem uzyskiwanych przez gminy dochodów były opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ponoszone przez właścicieli nieruchomości. Dynamika wzrostu dochodów była niższa niż dynamika wzrostu wydatków ponoszonych przez gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W latach 2017–2019 w skontrolowanych gminach łączne dochody z ww. tytułu wzrastały w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 685 586,1 tys. zł. W 2017 r. wyniosły 706 077,5 tys. zł (o 3% większe), w 2018 r. – 726 879,5 tys. zł (o 6% większe), w 2019 r. – 797 087,3 tys. zł (o 16,3% większe). W żadnej z gmin nie uwzględniono w dochodach dodatkowych środków z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. Uzasadniano to niestabilnym rynkiem odpadów, trudnościami technicznymi i organizacyjnymi w gminach.

W poszczególnych gminach skala wzrostu stawek opłat w 2020 r. w porównaniu do 2016 r. kształtowała się różnie, najniższe podwyżki stawki opłaty dla odpadów odbieranych selektywnie wyniosły z 10 zł do 13 zł/os., najwyższe – z 11 zł do 35 zł/os.

37,5% skontrolowanych jednostek straży miejskiej działało w ramach struktur organizacyjnych urzędów gmin i nie wyodrębniono w nich jednostek organizacyjnych dla kontroli z zakresu ochrony środowiska,

w tym postępowania z odpadami. W 18,8% jednostkach straży miejskiej działających odrębnie od struktur organizacyjnych gminy również nie wyodrębniono jednostek organizacyjnych dla ww. zadań. W ww. jednostkach strażnicy realizowali swoje zadania na podstawie nadanych im upoważnień. W pozostałych jednostkach zostały wyodrębnione m.in: referaty, sekcje, wydziały patrolowo-interwencyjne.

Tylko w 31,3% jednostkach straży miejskiej wyodrębniono środki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami komunalnymi. W pozostałych jednostkach działania były podejmowane i realizowane z ogólnych funduszy przeznaczonych na działalność straży miejskiej.

Poza wyjątkami w skontrolowanych UM nie posiadano wiedzy o sposobach postępowania z odpadami powstałymi po przetworzeniu odpadów komunalnych. Głównym źródłem informacji dla UM były sprawozdania roczne z zakresu gospodarki odpadami przekazywane przez gminy oraz sprawozdania podmiotów gospodarujących odpadami. We wszystkich UM weryfikowano składane przez gminy sprawozdania, jednak tylko w 1 UM wnioskowano do gmin o przedłożenie dokumentów źródłowych.

W skontrolowanych wioś planowano i przeprowadzano kontrole podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi, prowadzono również kontrole doraźne. Jednak tylko w 4 z 8 wioś kontrolowano podmioty prowadzące działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i spełnienia przez nie wymagań określonych w ucpg i w rozporządzeniu MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady. W trakcie czynności kontrolnych nie pobierano, poza nielicznymi wyjątkami (w 3 wioś[229]) próbek do badań. Monitorowano występowanie na terenie poszczególnych wioś pożarów, a od 2018 r. przekazywano do GIOŚ informacje na temat działalności w zakresie zapobiegania występowania pożarów odpadów i informacje dotyczące występowania pożarów i rodzaju odpadów, które ulegały spaleniu.

Minister, w ramach nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych, opracował Kpgo 2022, jednak określił w nim wskaźniki jedynie dla 2016 r. Ponadto przygotował 2 projekty ustaw, jednak dla żadnej z nich nie przeprowadził analizy *ex-post*.

Kontrolą objęto również 16 podmiotów zajmujących się odbiorem i zagospodarowywaniem odpadów komunalnych, z czego 9 oprócz odbierania i zbierania odpadów prowadziło instalacje służące przetwarzaniu odpadów komunalnych m.in. sortowania, instalacje MBP, składowiska odpadów, kompostownie, instalacje do produkcji paliw alternatywnych.

W 50% skontrolowanych podmiotów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań ucpg i rozporządzenia MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady. Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące prowadzenia przetwarzania odpadów bez wymaganych decyzji, przekraczania terminów magazynowania odpadów, składowania odpa-

[229] Wioś w Kielcach, w Rzeszowie (pobrano próbki odpadów w ramach 2 kontroli), w Warszawie (pobrano próbki odpadów w 1 przypadku).

dów, przekraczania dopuszczalnych limitów przetwarzanych odpadów, niespełnienia wymagań w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu monitoringu miejsc składowania lub magazynowania odpadów. Ustalono również przypadki niezgodnego z przepisami prowadzenia dokumentów ewidencji odpadów i przygotowywania sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

5.3.1. Działania organów gmin w zakresie zapewnienia odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi

Objęcie właścicieli nieruchomości systemem odbioru i zagospodarowania odpadów

Nie wszystkie gminy objęły systemem odbioru odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości zamieszkałych

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 2 jednostkach nie objęto, zgodnie z art. 6c ust. 1 ucpg, systemem odbioru odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych[230]. W 1 gminie[231] systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto wszystkie nieruchomości zamieszkałe z wyjątkiem 2016 r., w którym to poza systemem pozostawało 24 nieruchomości. Ponadto w 1 gminie[232] nie przedstawiono informacji o liczbie nieruchomości objętych systemem odbioru, a w kolejnej[233] nie posiadano informacji o liczbie nieruchomości, dysponowano jedynie liczbą złożonych deklaracji.

36% jednostek nie objęło systemem odbioru odpadów komunalnych nieruchomości niezamieszkałych

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 9 jednostkach (tj. 36%)[234] nie postanowiono o objęciu systemem odbioru odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości niezamieszkałych. W 1 gminie[235] do 31 lipca 2020 r. zapewniono odbieranie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, jednak nie podano ich liczby. Ponadto stwierdzono, że pomimo podjęcia przez radę miasta uchwały[236] ws. wyłączenia od 1 sierpnia 2020 r. z miejskiego systemu nieruchomości niezamieszkałych podmioty świadczące usługę odbioru odpadów komunalnych odebrały od 1 sierpnia 2020 r. do 25 listopada 2020 r. z terenu nieruchomości wyłączonych z miejskiego systemu odbioru odpadów łącznie 28 071,087 Mg odpadów komunalnych.

[230] Urząd Miasta Olsztyna – objęto 90,8% właścicieli nieruchomości zamieszkałych, Urząd Miasta Szczecin – objęto w latach 2016–2020 od 92,2 do 97,4% właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

[231] Urząd Gminy w Strawczynie.

[232] Urząd m.st. Warszawy.

[233] Urząd Miasta Pruszkowa.

[234] Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miejski w Korszach, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miasta i Gminy Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miasta Malborka, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

[235] Urząd m.st. Warszawy.

[236] Uchwala z 2 lipca 2020 r. nr XXXII/976/2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 5 jednostkach (tj. 20%)[237] systemem objęto część nieruchomości niezamieszkałych. W 5 gminach (tj. 20%)[238] nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, bądź prowadzono ją nierzetelnie, czym naruszono art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg. W ocenie NIK brak prowadzenia ewidencji umów podmiotów odbierających odpady, a tym samym niepełna wiedza o liczbie podmiotów zobowiązanych do zawarcia umów na odbiór odpadów komunalnych świadczy niepełnym nadzorze gmin nad gospodarką odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Przykład

W **Urzędzie Gminy Nieporęt** ewidencja umów na odbieranie odpadów komunalnych pomiędzy podmiotem odbierającym odpady a właścicielem nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy[239], nie uwzględniała danych o podmiocie, z którym została zawarta umowa na odbiór odpadów, ponadto w niektórych przypadkach brak było dokładnej daty zawarcia umowy (np. w 2016 r. w 15 przypadkach) oraz okresu obowiązywania umowy[240] (np. w 2018 r. w 249 przypadkach). Kierownik Działu Gospodarki Komunalnej wyjaśniła m.in., że: […] *ewidencja umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, prowadzona była na podstawie wykazów umów dołączanych do sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości* […] oraz, że*:* […] *W przedmiotowych wykazach podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przede wszystkim zamieszczały imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, adres nieruchomości, a w przypadku rozwiązania umowy – informację, do kiedy umowa obowiązywała, ponadto niektóre podmioty zamieszczały datę zawarcia umowy, nr umowy, rodzaje pojemników itp. (w zależności od posiadanego i używanego przez nich systemu informatycznego), co stanowiło niejednokrotnie jedyną podstawę do sporządzania ewidencji umów. W związku z powyższym ewidencja, o której mowa wyżej jest niekompletna i nie zawiera wszystkich danych* […]. Kontrola NIK wykazała również, że w ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych za 2016 r., zawartych pomiędzy podmiotami odbierającymi odpady, a właścicielami nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wykazano nieruchomości zajmowane przez jednostki organizacyjne gminy. Nie wykazano tego rodzaju umów w ewidencji za lata 2017–2019, pomimo przeprowadzenia postępowań przetargowych na odbiór odpadów z jednostek organizacyjnych gminy, niewchodzących w system gospodarowania odpadami komunalnymi, i zawarcia właściwych umów.

[237] Urząd Miejski w Mielcu – od 1 stycznia 2020 r. wyłączono ogródki działkowe i domki letniskowe, Urząd Miasta Szczecin odpady komunalne odbierano m.in. z placówek oświatowych cmentarzy, Urząd Miasta Jelenia Góra – wyłączono z odbioru cmentarze, Urząd Miasta Olsztyna – systemem odbioru objęto 71,2% nieruchomości niezamieszkałych, Ekologiczny Związek Gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie (dalej: *związek gmin ‚Działdowszczyzna' w Działdowie*) – wyłączono z odbioru szpitale, przychodnie zdrowia, ośrodki wczasowe, i rodzinne ogrody działkowe.

[238] Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Gminy Nieporęt.

[239] Ewidencja umów na odbieranie odpadów komunalnych pomiędzy podmiotem odbierającym odpady a właścicielami nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, za lata: 2016, 2017, 2018 i 2019, według wzoru stosowanego w Urzędzie Gminy, powinna zawierać: liczbę porządkową; rodzaj nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy; adres nieruchomości; datę zawarcia umowy; numer umowy oraz uwagi.

[240] Okres obowiązywania umowy był wpisywany w kolumnie *Uwagi*.

Monitorowanie masy odebranych odpadów i sposobów ich zagospodarowania

Różnice w masach odbieranych odpadów łącznie i selektywnie niezależne od wielkości i rodzaju gminy

W 24 skontrolowanych gminach[241] w 2016 r. łącznie odebrano 1 563 913,54 Mg odpadów komunalnych, z czego 1 161 044,81 Mg stanowiły odpady zmieszane, a 402 868, 73 Mg odpady selektywnie zebrane (tj. 25,8 %). W 2017 r. odebrano łącznie 1 558 545,91 Mg, z czego odpady zmieszane stanowiły 1 153 471,16 Mg, a selektywnie zebrane 405 075,75 Mg (tj. 26%). W 2018 r. odebrano łącznie 1 626 543, 20 Mg odpadów komunalnych, z czego zmieszane odpady stanowiły 1 147 849,80 Mg, selektywnie zebrane 478 693,40 Mg (tj. 29,4%).

Z kolei masa wytwarzanych odpadów komunalnych w 2017 r., w porównaniu do 2016 r., była mniejsza o 0,3%, a odpadów selektywnie odebranych – większa o 0,5%, czyli nieznacznie wzrosła. W 2018 r., w porównaniu do 2016 r., o 8% wzrosła masa odpadów komunalnych odebranych ogółem, a odpadów selektywnie zebranych – o 88,8%, czyli znacząco wzrosła. Podsumowując w skali kraju masa selektywnie zbieranych odpadów rosła.

W skontrolowanych gminach różnice w masach odpadów komunalnych odbieranych łącznie i selektywnie były różne i nie zależały od wielkości i rodzaju gminy.

W 2017 r., w porównaniu do 2016 r., najwięcej wzrosła ilość łącznie odbieranych odpadów komunalnych w Urzędzie Gminy w Strawczynie – o 25%, w Urzędzie Gminy Cisna – o 16,5% i w Urzędzie Miejskim w Miłakowie[242] – o 11,2%. Najbardziej zmniejszyła się ilość odbieranych odpadów komunalnych w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej – o 6,6%, w Urzędzie Miejskim w Korszach – o 3,1% oraz w Urzędzie m.st. Warszawy – o 2,3%. Z kolei największe wzrosty selektywnie zbieranych odpadów odnotowano w Urzędzie Miejskim w Miłakowie – o 79,1%, w Urzędzie Miasta Jelenia-Góra – o 63,4% i w Urzędzie Gminy Cisna – o 30%; a największe spadki w zbiórce takich odpadów wystąpiły w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej – o 49,7%, w Urzędzie Miasta Pruszkowa – o 14,9%, w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu – o 10,3%.

W 2018 r., w porównaniu do 2016 r., największy wzrost łącznie odebranych odpadów komunalnych wykazano w Urzędzie Gminy w Strawczynie – o 62%, w Urzędzie Miejskim w Mielcu – o 52,7%, w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią – o 33,7%. Najbardziej spadła masa odebranych odpadów komunalnych w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej – o 30,7%, w Urzędzie Miasta Pruszkowa – o 7,5%, w Urzędzie Gminy Krotoszyce – o 6,6%. Największy wzrost selektywnie zebranych odpadów odnotowano w Urzędzie Miejskim w Mielcu – o 327,8%, w Urzędzie Gminy Nieporęt – o 97%, w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią – o 91,6%. Najbardziej spadła masa odebranych selektywnie odpadów w Urzędzie Miejskim Środzie Śląskiej – o 81,5%, w Urzędzie Miasta Pruszkowa

[241] Łącznie z gminą Miłakowo, której obowiązki przejął Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego *Czyste Środowisko* w Ostródzie (dalej: *związek gmin ‚Czyste Środowisko' w Ostródzie*).

[242] Której obowiązki w zakresie odpadów komunalnych przejął związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie.

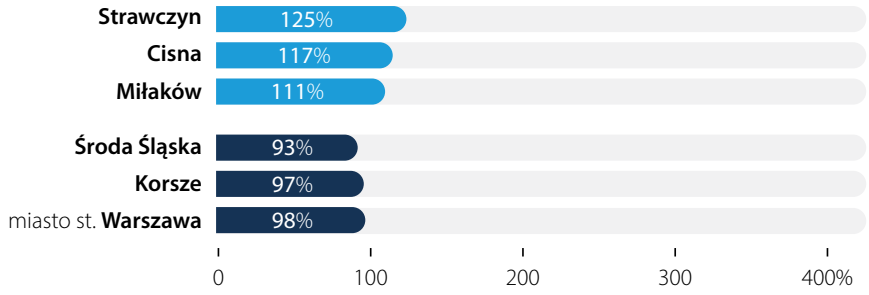
– o 15,4%, w Urzędzie Gminy Kołobrzeg – o 5,5%. Podsumowując nie można jednoznacznie stwierdzić, że we wszystkich gminach corocznie zwiększała się masa odbieranych odpadów, a także wzrastał udział selektywnie zebranych. Wykazywane różnice w masach odpadów w poszczególnych latach mogą świadczyć o nierzetelnie weryfikowanych przez gminy danych w sprawozdaniach z zakresu odpadów komunalnych.

Infografika nr 2

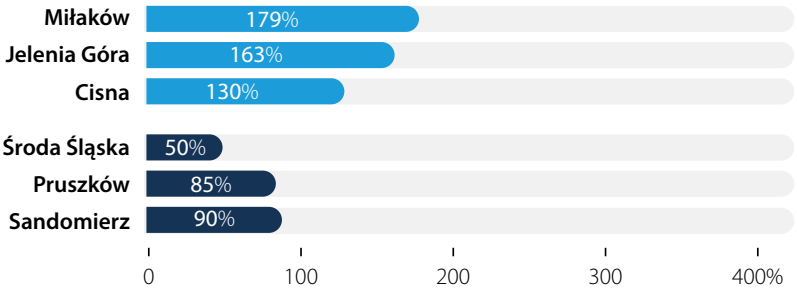
Procentowy udział odbieranych odpadów komunalnych łącznie i selektywnie w 2017 r. w porównaniu do 2016 r.

Gminy o najwyższym wzroście zaznaczono w kolorze niebieskim, gminy o najwyższym spadku zaznaczono w kolorze czarnym

Gminy o najwyższym wzroście i spadku w 2017 r.
w stosunku do 2016 r. odpadów komunalnych **odbieranych łącznie**



Gminy o najwyższym wzroście i spadku w 2017 r.
w stosunku do 2016 r. odpadów komunalnych **odbieranych selektywnie**

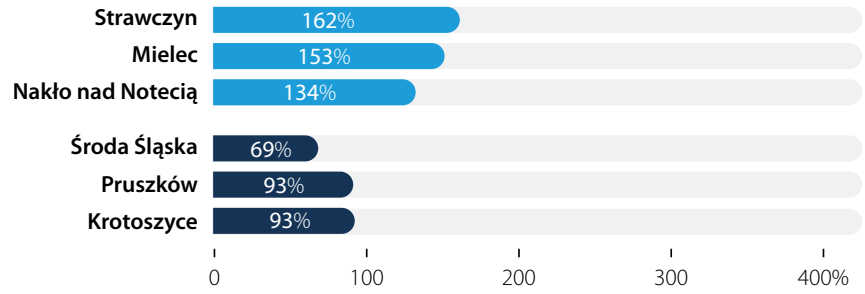


Źródło: materiały własne NIK.

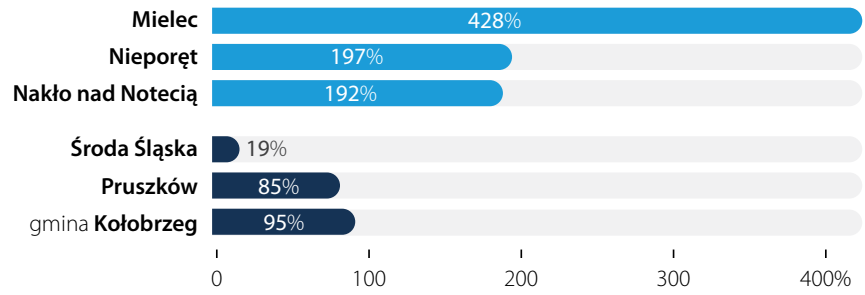
Infografika nr 3
Procentowy udział odbieranych odpadów komunalnych łącznie i selektywnie w 2018 r. w porównaniu do 2016 r.

Gminy o najwyższym wzroście w kolorze niebieskim, gminy o najwyższym spadku zaznaczono w kolorze czarnym

Gminy o najwyższym wzroście i spadku w 2018 r.
w stosunku do 2016 r. odpadów komunalnych **odbieranych łącznie**



Gminy o najwyższym wzroście i spadku w 2018 r.
w stosunku do 2016 r. odpadów komunalnych **odbieranych selektywnie**



Źródło: materiały własne NIK.

W gminach nie zlecano badań morfologii odpadów komunalnych

Na skontrolowane w poniższym zakresie 23 gminy i 2 związki międzygminne tylko w 4 jednostkach[243] zlecono badania morfologii odpadów komunalnych, które pozwoliłyby na ustalenie faktycznego udziału poszczególnych rodzajów odpadów w strumieniu odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy.

Przykład

Prezydent m.st. Warszawy nie zlecał przeprowadzania badań morfologii odpadów komunalnych pochodzących z terenu nieruchomości położonych na terenie gminy. Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami (BGO) w gminie wyjaśnił m.in., że nie zlecano wykonania takich badań *z uwagi na brak delegacji ustawowej.* Do wyliczeń osiąganego poziomu recyklingu w latach 2017–2018

[243] Urząd Miasta Kielce w 2017 r., Urząd Miasta Bydgoszczy – badania zlecono dwukrotnie, w 2018 r. dotyczyło wszystkich odbieranych odpadów, natomiast w 2019 r. – wyłącznie odpadów zbieranych selektywnie. Koszt wykonanych badań wyniósł 94 956 zł, Urząd Miejski w Gdańsku – przeprowadzono 1 badanie, które obejmowało okres od sierpnia 2017 do lipca 2018 r., Urząd Miasta Szczecin – przeprowadzono 1 badanie, które obejmowało okres od sierpnia 2015 r. – 12 miesięcy .

przyjęto wskaźnik Um_{pmts} na podstawie aktualnego Kpgo 2022, tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych[244]. Ponadto wyjaśnił, że: *z uwagi na projekt z dnia 9 stycznia 2019 r. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu obliczania poziomu przygotowania do ponownego użycia* […] *w którym określono nowy sposób obliczania poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, tj. zrezygnowano z wyliczania ww. poziomu odnoszącego się do wybranych frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła. Zaproponowano wyliczenie ww. poziomu odnoszące się do całego strumienia odpadów komunalnych* […] *W przypadku wejścia w życie ww. rozporządzenia nie będzie konieczne wykorzystywanie uzyskanego wskaźnika* Um_{pmts} *przy wyliczeniu osiąganego poziomu recyklingu, a tym samym nie będzie konieczne wykonanie analizy składu morfologicznego odpadów komunalnych* […].

NIK zauważa, że przytoczone wyżej rozporządzenie Ministra z 29 maja 2012 r. zostało uchylone rozporządzeniem w sprawie poziomów recyklingu – z 14 grudnia 2016 r. [245]

15 marca 2019 r. prezes Zarządu MPO przekazał dyrektorowi Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi (BGOK) opracowanie pn. *Zagospodarowanie odpadów z m.st. Warszawy. Część IV Analiza potrzeb inwestycyjnych zarys*, w którym wskazano[246] m.in., że: *Analiza morfologiczna odpadów zmieszanych stanowi niezwykle cenne źródło informacji, ponieważ odpady 20 03 01 stanowią główny strumień odpadów wytwarzanych na terenie miasta stołecznego (stanowią średnio 78%). Dotychczasowe badania morfologiczne odpadów komunalnych, na których opiera się m.in. WPGO wymagają aktualizacji i nie stanowią źródła reprezentatywnych danych dla specyficznego rynku odpadowego na terenie miasta stołecznego*[247].

Gminy dysponowały danymi o ilości odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych

Wszystkie objęte kontrolą gminy dysponowały danymi o ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania. W 4 gminach[248] dysponowano odrębnymi danymi o odpadach odbieranych z terenu nieruchomości niezamieszkałych. W Urzędzie Miasta Bydgoszczy dysponowano danymi o procentowym udziale poszczególnych frakcji materiałowych w strumieniu odbieranych odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych, a w Urzędzie Miejskim w Korszach o selektywnie zebranych odpadach z terenu nieruchomości niezamieszkałych. W pozostałych skontrolowanych gminach dysponowano danymi o łącznej masie odebranych i zagospodarowanych odpadów zarówno z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

Głównym źródłem danych o odebranych i zagospodarowanych odpadach były sprawozdania składane przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu nieruchomości.

[244] Dz. U. z 2012 r. poz. 645.

[245] Uchylone z dniem 31 grudnia 2020 r.

[246] W rozdziale 3.2. *Morfologia zmieszanych odpadów komunalnych…* (str. 45–50) wykazano, że w latach 2016–2017 w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów *Gwarków* przeprowadzono badania morfologiczne dla: zmieszanych odpadów komunalnych (20 03 01) – zbadano 17 próbek odpadów, oraz dla odpadów segregowanych suchych – zbadano 11 próbek.

[247] Pismo nr ZDS.0710.5.5.2019.AJ.2 L.dz.149/2019.

[248] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miejski w Bornem Sulinowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nierzetelne dane w sprawozdaniach dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych

W przypadku 13 skontrolowanych gmin[249] (tj. 54,1%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sporządzania nierzetelnych sprawozdań, braku weryfikacji przekazywanych gminom sprawozdań lub braku egzekucji złożenia, czy terminowego złożenia sprawozdań przez podmioty do tego zobowiązane.

Przykłady

Burmistrz Korsz nierzetelnie sporządzał, przekazywane marszałkowi i wojewódzkiemu inspektorowi, roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9q ucpg. Informacje o ilości zebranych odpadów były niezgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań przekazanych UM przez podmioty odbierające odpady. Dotyczyło to sprawozdań za:

- 2016 r., w którym wykazano 61,36 Mg opakowań z tworzyw sztucznych wobec 77,01 Mg wykazanych w sprawozdaniach dostarczonych przez podmioty odbierające i zbierające odpady na terenie gminy;
- 2017 r., w którym wykazano 1 641,28 Mg odpadów niesegregowanych (zmieszanych) wobec 1 964,59 Mg wykazanych przez podmioty odbierające i zbierające odpady na terenie gminy oraz odpowiednio: 79,09 Mg opakowań z tworzyw sztucznych wobec 83,15 Mg, 40,36 Mg papieru i tektury wobec 40,96 Mg, 100,92 Mg opakowań ze szkła wobec 101,82 Mg.

Burmistrz wyjaśnił, że wskazane wyżej różnice wynikały z nieprecyzyjnych objaśnień do sprawozdań i informacji z UM i wioś, uzyskanych w trakcie sporządzania i korygowania sprawozdania i przekazywanych drogą elektroniczną. Należy jednak zauważyć, że, gmina nie dysponowała w trakcie kontroli NIK objaśnieniami i informacjami, na które powołał się Burmistrz, ponieważ dotycząca ich korespondencja elektroniczna nie została zachowana.

W **Urzędzie Miasta Jelenia Góra** odstąpiono od wyliczania i nakładania kar przewidzianych w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg za nieterminowe przekazanie sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Stwierdzono, że 2 podmioty w ogóle nie złożyły wymaganych sprawozdań za II półrocze 2017 r. W 1 przypadku sprawozdanie zostało złożone 9 dni po terminie. W tym ostatnim przypadku kara pieniężna powinna wynieść 900 zł, natomiast kary w przypadku obu przedsiębiorców, którzy nie złożyli sprawozdań powinny wynieść po 36 500 zł dla każdego.

Nierzetelna weryfikacja danych w sprawozdaniach z zakresu odpadów komunalnych składanych do gmin

W niektórych gminach dokonywano weryfikacji sprawozdań w zakresie poprawności wypełnienia formularza oraz pod względem poprawności rachunkowej[250], czy jak wyjaśnił Wójt w Urzędzie Gminy Kołobrzeg: *W latach objętych kontrolą dane i informacje przekazane w sprawozdaniach weryfikowane były jedynie pod kątem poprawności ich wypełnienia (wpisanie danego odpadu w odpowiednim dziale, przypisanie właściwego procesu zagospodarowanie, etc.).* W kolejnej gminie weryfikacja sprawozdań polegała przede wszystkim na analizie, czy wszystkie podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości złożyły sprawozdania w wymaganym terminie, oraz czy zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę,

[249] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miasta Olsztyna, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[250] Urząd Miasta Olsztyna.

czy sporządzono je na odpowiednim wzorze, czy formularz został poprawnie wypełniony. Nie wzywano w okresie poddanym kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiotu prowadzącego PSZOK i podmiotów odbierających odpady komunalne do okazania dokumentacji, na podstawie której sporządzane były dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów, ponieważ w ocenie pracowników gminy na podstawie analizy danych zawartych w sprawozdaniach nie było wątpliwości do rzetelności ww. danych. W ocenie NIK brak weryfikacji przez gminy dokumentów źródłowych, jak np. dokumenty ewidencji odpadów uniemożliwiał rzetelną weryfikację, co do ilości odbieranych i zagospodarowywanych odpadów, a przede wszystkim weryfikację, czy poszczególne rodzaje odpadów poddano określonym poziomom odzysku i recyklingu, a tym samym czy osiągnięto określone na poszczególne lata poziomy odzysku i recyklingu odpadów komunalnych.

Nieprawidłowości w składanych do gmin sprawozdaniach

Spośród 23 gmin i związku międzygminnego[251] w 6 jednostkac[252] (tj. 25%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne z terenu gminy.

Przykład

W **Urzędzie Miasta Kielce** nieprawidłowo weryfikowano sprawozdania składane przez podmiot odbierający i podmiot zagospodarowujący odpady komunalne za 2016 r., co spowodowało sporządzenie nierzetelnego sprawozdania za 2016 r. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Środowiska wyjaśniła m.in.: *roczne sprawozdanie Prezydenta* […] *za 2016 r. sporządzone zostało na podstawie półrocznych sprawozdań podmiotu odbierającego odpady* […], *które wykazały, iż* […] *odebranych zostało 48 871,420 Mg zmieszanych odpadów komunalnych. Dane te są spójne z informacją o odpadach trafiających do instalacji Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami sp. z o.o.* […]. *Przy sporządzaniu na potrzeby kontroli tabelarycznego zestawienia o odpadach komunalnych odebranych i sposobie ich zagospodarowania, uwzględnione zostały ilości odpadów wykazanych w kartach przekazania odpadów, które co miesiąc firma odbierająca odpady otrzymywała od PGO sp. z o.o. Łączna masa zmieszanych odpadów komunalnych wynikających z ww. kart za 2016 r. wyniosła 48 829,54 Mg. Na etapie sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przyczyna rozbieżności między ww. wartościami nie została wyjaśniona.* Zdaniem NIK świadczy to o braku należytej staranności przy weryfikowaniu danych zawartych w sprawozdaniach przekazywanych przez przedsiębiorców za 2016 r., co było przyczyną sporządzenia nierzetelnego sprawozdania Prezydenta Miasta Kielce z gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.

Korekty sprawozdań o odpadach komunalnych składanych przez gminy

Skontrolowane gminy terminowo przekazywały sprawozdania roczne z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi do marszałków i wojewódzkich inspektorów, poza 1 gminą[253], w której w 2017 r. nie złożono sprawozdania do wojewódzkiego inspektora, a w następnym roku nie dotrzymano terminu na złożenie sprawozdania.

[251] Związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie, realizujący zadania w imieniu gminy Miłakowo.

[252] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Pszczółkach.

[253] Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tylko 2 jednostki z 23 gmin i związku międzygminnego, skontrolowanych w poniższym zakresie[254] (tj. 8,3%), nie składały korekt do sporządzonych sprawozdań o odpadach komunalnych. Korekty dotyczyły m.in. ponownej weryfikacji wykazanych sposobów zagospodarowania odpadów, podanych nazw instalacji, weryfikacji masy niektórych odpadów, poprawności obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia, weryfikacji zezwoleń przez podmioty odbierające odpady komunalne w zakresie zbierania odpadów o poszczególnych kodach. Zdaniem NIK konieczność dokonywania korekt świadczy o nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań przez gminy.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy** sprawozdania za lata: 2016 i 2017 były korygowane w związku z wezwaniami Marszałka Województwa Mazowieckiego, a dotyczyły konieczności ponownej weryfikacji m.in. wykazanych sposobów zagospodarowania odpadów, podanych nazw instalacji, weryfikacji masy niektórych odpadów, poprawności obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia. Powyższe sprawozdania zostały poprawione w terminach określonych w art. 9r ust. 2 ucpg. Ponadto Prezydent m.st. Warszawy ponownie przekazał marszałkowi skorygowane sprawozdania za lata: 2016 i 2017 oraz trzykrotnie skorygował sprawozdanie za 2018 r. Korekty były sporządzane w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w zakresie poprawności danych zawartych w półrocznych sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu m.st. Warszawy.

W **Urzędzie Miejskim w Korszach** w ramach korekty sprawozdań dokonywano weryfikacji ilości odpadów komunalnych, sposobu ich zagospodarowania i ilości odpadów zebranych przez PSZOK oraz uzupełnienia sprawozdania o informacje dotyczące przekazania odpadów do składowania, osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady.

Osiąganie przez gminy celów w zakresie przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych deponowanych na składowiskach

Wyższe niż wymagane osiągnięte poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych

Tylko w gminie Kołobrzeg nie wykazano osiągnięcia wymaganych w latach 2017 i 2018 poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Wyniosły one odpowiednio 14,7% i 28,9%. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Kołobrzeg: [...]. *W naszej ocenie powodem nieosiągnięcia wymaganych poziomów jest przestarzała infrastruktura instalacji komunalnej (sortowni), do której trafiały odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości. Ze sprawozdań składanych przez podmioty gospodarujące odpadami wynika, że poziom wysortowania w celu poddania odzyskowi odpadów surowców z odpadów zmieszanych oraz łącznie zbieranych odpadów opakowaniowych jest bardzo niski. W 2018 r. widać wzrost poziomu odzysku tych frakcji. Należy przypuszczać, że jest to efekt wprowadzenia segregacji odpadów odrębnie na papier, tworzywa sztuczne i szkło do 2017 r. frakcje te były zbierane łącznie.*

[254] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Malborka.

W 2016 r. najniższy poziom 18,4% osiągnęła gmina Kołobrzeg, a najwyższy – gmina Cisna (109%). W 2017 r. najniższy poziom 20,4% wykazało m.st. Warszawa, a najwyższy 86,89% gmina Cisna. W 2018 r. najniższy poziom 30,35% wykazał Urząd Miejski w Korszach, a najwyższy – 217,4% Urząd Miejski w Mielcu, gdzie uwzględniono masy odpadów odebranych w punktach skupu. W zakresie osiąganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów innych niż niebezpieczne budowlanych i rozbiórkowych, wszystkie gminy osiągnęły wymagane poziomy, poza gminą Kołobrzeg, w której nie osiągnięto wymaganych poziomów w latach 2017 i 2018 (2017 r. – 7,40%, 2018 r. – 36,70%). Jako przyczynę wskazano duży stopień zabrudzenia odpadów przekazanych do instalacji (w większości odpady przyjmowane pod kodem 17 09 04 – zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu) i wynikające z tego trudności z poddaniem ich odzyskowi. W zakresie redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania, wszystkie gminy wykazały wymagane poziomy, a w 4 gminach[255] poziom wyniósł 0%[256], co oznacza, że odpady te przetwarzano innymi niż składowanie metodami. Pomimo że gminy wykazywały osiągnięcie wymaganych poziomów, zgłaszane były wątpliwości, co do możliwości realnego osiągnięcia w 2020 r. 50% poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (jak zeznał zastępca Prezydenta m.st. Warszawy: *Czekamy na nowelizację przepisów w tym zakresie przez Ministerstwo. Poziomy te są nierealne do osiągnięcia przez samorządy, o czym informowaliśmy Ministerstwo*).

Sposób liczenia osiąganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów nie wskazuje rzeczywistych wyników

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie poziomów recyklingu łączny udział odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych można było ustalić na podstawie badań morfologii odpadów lub na podstawie morfologii odpadów wskazanej w Kpgo 2022, co było konieczne do obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. Należy podkreślić, że wyniki badań morfologii odpadów w Kpgo 2022 były podane według stanu na 2008 r., nie mogły więc wskazywać rzeczywistego udziału frakcji materiałowych odpadów w strumieniu odpadów wytwarzanych w latach 2016–2020. Zdaniem NIK poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów są zależne od efektów selektywnego zbierania odpadów, które zapewnia pozyskanie odpadów odpowiedniej jakości, nadających się do dalszego przetworzenia. Niski w stosunku do masy odbieranych odpadów udział odpadów selektywnie zbieranych może nie zapewnić osiągnięcia celów w kolejnych latach.

Ponadto ustalono, że w Urzędzie m.st. Warszawy przy obliczaniu osiągniętych w latach 2016–2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczących papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła w trakcie ustalania *łącznej masy wytworzonych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwór-*

[255] Urząd Miasta Szczecina, Urząd Gminy Kołobrzeg, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miasta Kielce.

[256] Do 16 lipca 2020 r. należało zredukować masę składach odpadów do nie więcej niż 35% w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.

ców odpadów komunalnych (Mw_{pmts})[257] wykorzystano nieaktualne dane GUS w zakresie *masy wytworzonych odpadów komunalnych przez 1 mieszkańca na terenie województwa* (Mw_{GUS}). Do obliczeń wykorzystano następujące wartości Mw_{GUS}: dla 2016r. – 311 kg (tj. wartość dla 2015 r.); dla 2017 r. – 328 kg (tj. wartość dla 2016 r.); dla 2018 r. – 331 kg (tj. wartość dla 2017 r.). Dostępne na platformie internetowej GUS[258] wartości Mw_{GUS} dla lat 2016–2018 wyniosły, odpowiednio: 328 kg, 331 kg oraz 336 kg. Ponadto do wyliczenia udziału łącznego odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych (Um_{pmts}) wykorzystano dane z Kpgo 2022, który opracowany został na podstawie danych z 2008 r.[259] Nie skorzystano również z możliwości wykorzystania aktualnych danych na podstawie badań morfologii odpadów komunalnych, mimo że co najmniej od 15 marca 2019 r. dysponowano stanowiskiem MPO[260], że: *Dotychczasowe badania morfologiczne odpadów komunalnych, na których opiera się m.in. WPGO wymagają aktualizacji i nie stanowią źródła reprezentatywnych danych dla specyficznego rynku odpadowego na terenie miasta stołecznego*. Dyrektor Biura Gospodarki Odpadami wyjaśnił m.in., że: *...Na dzień przygotowania sprawozdań rocznych za lata 2016–2018 (tj. marzec odpowiednio 2016––2019 r.) nie było dostępnych na stronach GUS danych odpowiednio dla lat 2016–2018. Ponadto w latach 2016–2017 nie było jeszcze dostępnej platformy internetowej Bank Danych Lokalnych, zatem dane do wyliczeń pochodziły z Roczników Statystycznych Ochrona Środowiska publikowanych na stronach GUS w drugiej połowie roku*. Przy kolejnych korektach sprawozdań nie były uwzględniane aktualne wartości, gdyż: *Urząd Marszałkowski ani MWIOŚ*[261] *nie wymagały takiego postępowania, które mogłoby wpłynąć na zmianę wysokości poziomu. Organy weryfikujące sprawozdania roczne akceptowały wysokość wyliczonych poziomów, o których mowa w art. 3b i 3c ucpg.*

Dochody i wydatki ponoszone przez gminy na system zagospodarowania odpadów oraz stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości

Dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu w poszczególnych gminach były różne i kształtowały się w zależności objęcia systemem liczby i rodzaju nieruchomości na terenie gminy, gęstości zaludnienia, wydatków na odbiór i zbieranie oraz zagospodarowanie odpadów, a także działań edukacyjnych i informacyjnych, czy obsługi administracyjnej.

[257] Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie poziomów recyklingu [...]: Mwpmts – łączna masa wytworzonych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych [...] wyrażona w Mg, obliczana na podstawie wzoru: 1) w przypadku gmin: Mwpmts = Lm × MwGUS × Umpmts.

[258] Na platformie internetowej Bank Danych Lokalnych: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start.

[259] Na str. 13 Kpgo 2022 wskazano, że: Nie prowadzono kompleksowych badań składu morfologicznego odpadów komunalnych po 2008 r. Realizowane były w 2015 r. jedynie badania sezonowe w okresie zimowym zmieszanych odpadów komunalnych, przyjmowanych do wybranych RIPOK. Wobec tego przyjęto skład morfologiczny odpadów komunalnych dla 2008 r. [...] jako najbardziej reprezentatywny dla kraju.

[260] Pismo nr ZDS.0710.5.5.2019.AJ.2, L.dz.149/2019.

[261] Wioś w Warszawie.

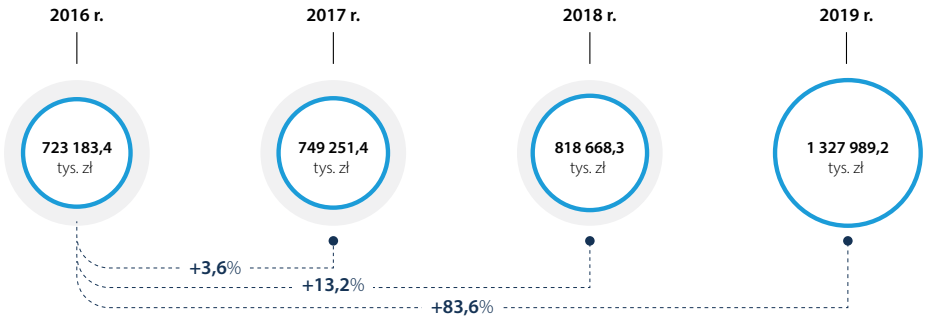
Wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi

W 23 gminach i 2 związkach międzygminnych, skontrolowanych w poniższym zakresie, wydatki na organizację systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2019 wzrastały w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 723 183,4 tys. zł. I tak: w 2017 r. wyniosły 749 251,4 tys. zł (o 3,6% większe), w 2018 r. 818 668,3 tys. zł (o 13,2% większe) i w 2019 r. 1 327 989,2 tys. zł (o 83,6% większe). Według danych z poszczególnych gmin spośród 23 skontrolowanych gmin w 17 (tj. 79,3%) wydatki wzrastały w latach 2016–2018. W 2017 r. najwyższe wzrosty wydatków, w porównaniu do 2016 r., wyniosły od 14,6% do 39,5% (w 3 gminach[262]). Spadek wydatków w 2017 r., w porównaniu do 2016 r., odnotowano w 3 gminach[263] (wyniósł on od 0,7% do 5,8%). W 2018 r. najwyższe wzrosty wydatków, w porównaniu do 2016 r., wyniosły od 42,2% do 40,3% (w 3 gminach[264]). W 2018 r. najwięcej, bo 5 gmin[265] (tj. 21,7%) odnotowało, w porównaniu do 2016 r., spadek wydatków (wynoszący od 0,9% do 24,6%). W 2019 r. najwyższy wzrost wydatków, w porównaniu do 2016 r., powyżej 100% odnotowano w 3 gminach[266] (wyniósł on od 123,3% do 281,5%). W związku gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie, w latach 2017–2019, wydatki na organizację systemu wzrastały w porównaniu do 2016 r.: w 2017 r. – o 13,8%, w 2018 r. – o 15,3%, w 2019 r. – o 35,4%.

W związku gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie wydatki wzrosły w porównaniu do 2016 r.: w 2017 r. – o 11,1%, w 2018 r. – o 14%, w 2019 r. – o 32%.

Gminy, które odnotowały najwyższy wzrost wydatków w latach 2017–2019, w porównaniu do 2016 r., to: Nieporęt, odpowiednio: o 39,5%, o 42,2% i o 281,5%; m.st. Warszawa – o 2,9%, o 13,1% i o 149,1%; Cisna – o 10,7%, o 40,4 % i o 65%; Borne Sulinowo – o 5,9%, o 37% i o 84%; Kołobrzeg – o 3,7%, o 40,4% i o 65%.

Infografika nr 4
Wzrost wydatków na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w gminach



Źródło: materiały własne NIK.

[262] Urząd Gminy Nieporęt – o 39,5%, Urząd Miejski w Sandomierzu – o 17,2%, Urząd Miasta Jelenia Góra – o 14,6%.

[263] Urząd Miasta Olsztyna – o 5,8%, Urząd Miejski w Korszach – o 5,7%, Urząd Gminy Białe Błota – o 0,7%.

[264] Urząd Gminy Nieporęt – o 42,2,%, Urząd Gminy Kołobrzeg – o 40,4%, Urząd Gminy Cisna – o 40,3%.

[265] Urząd Miejski w Korszach – o 24,6%, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią – o 0,9%, Urząd Gminy Białe Błota – o 11,4%, Urząd Miasta Malborka – o 2,8%, Urząd Miasta Jelenia Góra – o 2,7%.

[266] Urząd Gminy Nieporęt – o 281,5%, Urząd m.st. Warszawy – o 149,1%, Urząd Gminy Cisna – o 123,3%.

Udział poszczególnych wydatków w wydatkach ogółem ponoszonych przez gminy na gospodarowanie odpadami komunalnymi

W skontrolowanych gminach w 2016 r. największy udział wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów, powyżej 90%, wykazano w 9 gminach: w Urzędzie Miasta Olsztyna 97,1%, w Urzędzie m.st. Warszawy 95,5%, w Urzędzie Miasta Rzeszowa 95,3%, w Urzędzie Gminy Kołobrzeg 94,6%, w Urzędzie Miejskim w Korszach 94,2%, w Urzędzie Miejskim w Mielcu 93,7%, w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu 93,5%, w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, w Urzędzie Miasta Kielce 92,8%. Najniższy udział w wydatkach miało zagospodarowanie odpadów w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią 67,4%. Wydatki na obsługę administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 13,2% w Urzędzie Gminy Nieporęt, a 3,1% w Urzędzie m.st. Warszawy.

W 2017 r. udział wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów powyżej 90% wykazano w 10 gminach: w Urzędzie Miasta Olsztyna 97,1%, w Urzędzie m.st. Warszawy 95,4%, w Urzędzie Miasta Rzeszowa 95%, w Urzędzie Miejskim w Korszach 94%, w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu 93,8%, w Urzędzie Miejskim w Mielcu 93,7%, w Urzędzie Gminy Kołobrzeg 92,5%, w Urzędzie Gminy Cisna 92,1%, w Urzędzie Miasta Kielce 91,7%, w Urzędzie Miasta Bydgoszczy 92,9%. Najniższy udział ww. wydatków wykazano w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią 62,8%. Udział wydatków związanych z obsługą administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 9,7% w gminie Nieporęt a 2,7% w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.

W 2018 r. udział wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów powyżej 90% wykazało 10 gmin: Urząd Miasta Olsztyna 96,9%, Urząd Gminy Kołobrzeg 96,1%, Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski w Sandomierzu 95,4%, Urząd Miasta Rzeszowa, 94,7%, Urząd Miejski w Korszach 93,9%, Urząd Miejski w Mielcu 92,9%, Urząd Miasta Pruszkowa 92,6%, Urząd Miasta Bydgoszczy 92,6%, Urząd Miasta Kielce 92,5%. Najniższy udział ww. wydatków wykazano w Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią 73%. Udział wydatków związanych z obsługą administracyjną systemu kształtował się pomiędzy w 11,3% w Urzędzie Gminy Nieporęt, a 2,8% w Urzędzie Gminy Kołobrzeg.

W 2019 r. udział wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów powyżej 90% wykazano w 13 gminach: w Urzędzie m.st. Warszawy i w Urzędzie Miasta Olsztyna 97,6%, w Urzędzie Gminy Kołobrzeg 97%, w Urzędzie Miasta Rzeszowa 95,7%, w Urzędzie Miejskim w Korszach 95,2%, w Urzędzie Gminy Nieporęt 94,7%, w Urzędzie Miasta Kielce 94,3%, w Urzędzie Miasta Pruszkowa 94%, w Urzędzie Miasta Bydgoszczy 92,1%, w Urzędzie Miejskim w Gdańsku, w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu 92,6%, w Urzędzie Miejskim w Bornem Sulinowie 91,5%, w Urzędzie Miejskim w Mielcu 90,8%, Najniższy udział ww. wydatków odnotowano w Urzędzie Gminy Białe Błota 75,7%. Udział wydatków związanych z obsługą administracyjną systemu kształtował się pomiędzy 6,1% w Urzędzie Gminy Białe Błota a 1,7 % w Urzędzie m.st. Warszawy. W 2 skontrolowanych związkach gmin[267] udział

[267] Związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie.

wydatków związanych z odbiorem, transportem i zagospodarowaniem odpadów w latach 2016–2019 kształtował się podobnie i wyniósł od 91,3% – 91,7 % w 2016 r., 82,2% – 91,6% w 2017 r., 90,8% – 91,7% w 2018 r. , 90,7% –90,9% w 2019 r.

Wydatki gmin przewyższały dochody gmin z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości

Spośród 23 gmin skontrolowanych w poniższym zakresie w 19 (tj. 82,6%) wydatki ponoszone na funkcjonowanie gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi przewyższały w okresie objętym kontrolą dochody z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości; tylko w 4 gminach[268] wydatki nie przewyższyły dochodów z tytułu opłat ponoszonych od właścicieli nieruchomości. Łączne dochody skontrolowanych gmin w 2016 r. wyniosły 685 586,1 tys. zł, wydatkowano 723 183,4 tys. zł., co oznacza, że o 37 597,3 tys. zł wydatki przewyższyły dochody gmin. W 2017 r. dochody wynosiły 706 077,5 tys. zł, a wydatkowano 749 251,4 tys. zł, deficyt wyniósł 43 173,9 tys. zł**.** W 2018 r. dochody wyniosły 726 879,5 tys. zł, wydatkowano 818 668,3 tys. zł, deficyt wyniósł 92 229,8 tys. zł. W 2019 r. dochody gmin wyniosły 797 087,3 tys. zł, wydatkowano 1 327 989,2 tys. zł, deficyt wyniósł 530 904,9 tys. zł. Tylko w Urzędzie Miasta Jelena Góra w latach 2016–2018 dochody i wydatki były równe. W 2016 r. w 8 gminach[269] wydatki nie przekroczyły dochodów, w 2017 r., w 5 gminach[270], w 2018 r., w 8 gminach[271], a w 2019 r., w 11 gminach[272]**.** Jako główną przyczynę wydatków przewyższających wpływy z opłat od właścicieli nieruchomości wskazywano zmianę sposobu selektywnego zbierania odpadów komunalnych i zmiany przepisów ucpg. Jak wykazano w gminach część wydatków ponoszona była ze środków własnych budżetu gmin. Nie wszystkie gminy prawidłowo wydatkowały środki pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości. Ustalono, że w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej środki finansowe pozostałe z nadwyżki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi[273] za lata 2016–2018 w wysokości 385,0 tys. zł zostały przekazane w latach 2016–2018 na stan dochodów gminy i wbrew art. 6r ust. 1aa ucpg nie zostały wykorzystane na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. kosztów o których mowa w art. 6r ust. 2a, 2b oraz w art. 6r ust. 2c ucpg[274], a także kosztów wyposażenia nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpa-

[268] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[269] Urząd Miejski Pruszkowa, Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[270] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[271] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[272] Urząd Miasta Olsztyna, Urząd Miasta Kielce, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miejski w Mielcu, Urząd Gminy Cisna, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[273] Po opłaceniu w latach 2016–2018 kosztów likwidacji miejsc nielegalnego składowania odpadów, tzw. *dzikich wysypisk* oraz po sfinansowaniu deficytu powstałego w 2020 r.

[274] W brzmieniu obowiązującym do dnia 6 września 2019 r.

dów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Stanowiło to naruszenie art. 6r ust. 1aa ucpg[275]. W gminie Strawczyn stwierdzono, że zadanie dotyczącego wykonania i trzymania systemu monitoringu jakości powietrza na terenie gminy Strawczyn wraz z publicznym udostępnieniem informacji zostało sfinansowane ze środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co było niezgodne z przepisami ucpg. W Urzędzie m.st. Warszawy stwierdzono[276], że w 2019 r. wystąpiły przypadki zapłaty za zagospodarowanie masy odpadów o 86 787,329 Mg większej niż zapłacona, ustalona *masa bezsporna* odebranych odpadów. Analogicznie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. masa zagospodarowanych odpadów była wyższa o 34 733,149 Mg od zapłaconej, ustalonej *masy bezspornej* odebranych odpadów.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy**, mimo że wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi były wyższe od uzyskanych przychodów, a – zgodnie z art. 6r ust. 2 ucpg – z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywa się koszty funkcjonowania tego systemu, nie wnioskowano od 2016 r. o zmianę stawek opłat. Sporządzona w BGO kalkulacja opłat z 9 stycznia 2020 r. nie uwzględniała uchwały rady miasta nr XXIV/683/2019 z 13 grudnia 2019 r., w której planowane wydatki na realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi ustalono na 940 299,9 tys. zł, tylko uwzględniała informacje zawarte na stronie internetowej gminy o planowanym budżecie w wys. 925 000,0 tys. zł. Według danych zawartych w *Sprawozdaniach z wykonania budżetu m.st. Warszawy* za lata 2016–2019 deficyt środków na finansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi wyniósł w 2016 r. – 30 090,6 tys. zł, w 2017 r. – 31 267,1 tys. zł, w 2018 r. – 58 072,7 tys. zł, w 2019 r. – 493 497,0 tys. zł. W 2020 r. (do 30 czerwca) niedobór środków wyniósł 464 412,4 tys. zł. Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił m.in., że: *w ucpg (w tym, w art. 6r ust. 1, ust. 1aa, czy ust. 2) brak jest zakazu pokrywania kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi z innych środków, niż pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.* […]. *W latach 2016–2018 różnica między środkami z opłaty a kosztami systemu gospodarki odpadami utrzymywała się na poziomie niewymagającym zmiany stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero na przełomie 2018 i 2019 r. uwidocznił się znaczący wzrost kosztów systemu, w szczególności w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, co spowodowało rozpoczęcie prac nad zwiększeniem przychodu z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Dyrektor BGO wyjaśnił, że analiza z 9 stycznia 2020 r. *ze względu na pomyłkę, nie została poprawiona o nowy plan (940 299,9 tys. zł). Analiza ta miała charakter poglądowy, zaś jej celem było wykazanie zmiany w dochodzie wynikającym*

[275] Gmina nie przedłożyła dokumentacji źródłowej potwierdzającej rozliczenie środków, które nie zostały wykorzystane przez nią w latach 2016–2018 w wys. 385,0 tys. zł tys. na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

[276] W latach 2016–2018 m.st. Warszawa rozliczało się z wykonawcami umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie złożonych sprawozdań miesięcznych oraz dokumentów potwierdzających realizację usługi (począwszy od umów zmieniających masa odpadów uznana przez BGOK/BGO za odebraną i zagospodarowaną określona była pojęciem *masy bezspornej*). Od 1 stycznia 2019 r. wyznaczano *masę bezsporną* jedynie w przypadku realizacji usługi odbioru odpadów komunalnych. W przypadku zagospodarowanych odpadów rozliczenie następowało na zasadach określonych w umowie wykonawczej zawartej z MPO, tj. na podstawie wskazań wag najazdowych w instalacjach przyjmujących odpady do zagospodarowania.

z wprowadzenia uchwalonych nowych stawek od marca 2020 r. Ponadto ograniczenia w wysokości nałożenia opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych wynikające z ucpg, opartych na maksymalnej stawce uzależnionej od dochodu rozporządzalnego – w obu przypadkach nie dawał szansy zbilansowania budżetu. Z kalkulacji wynika, że domy jednorodzinne powinny płacić 154 zł, a ustawa ograniczała to do 94,81 zł. […].

W **Urzędzie Miejskim w Gdańsku** w 2016 r. dochody wyniosły 92 574,1 tys. zł, wydatkowano 87 254,3 tys. zł, w kasie gminy pozostało 5 319,8 tys. zł. W 2017 r. dochody wyniosły 99 865,0 tys. zł, wydatkowano 98 305,7 tys. zł, w kasie gminy pozostało 1 559,3 zł. W 2018 r. dochody wyniosły 10 043,6 tys. zł, wydatkowano 113 534,6 tys. zł, deficyt wyniósł 8 941,0 tys. zł. W 2019 r. dochody wyniosły 108 031,5 tys. zł, wydatkowano 116 987,2 tys. zł, deficyt wyniósł 8 955,7 tys. zł. Zastępca Prezydenta Miasta Gdańska wyjaśnił, że w 2018 r. rozszerzono selektywną zbiórkę odpadów komunalnych do 5 frakcji, co spowodowało zwiększenie wydatków na system gospodarowania odpadów komunalnych. W 2019 r. znowelizowano ucpg, która wprowadziła szereg istotnych zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi i spowodowała konieczność dostosowania gdańskiego Systemu GOK do wymagań ustawowych, w tym kosztownego obowiązku segregacji odpadów dla wszystkich właścicieli nieruchomości. Spowodowało to kolejne zwiększenie wydatków, ograniczając jednocześnie wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (brak możliwości wyboru nieselektywnego zbierania odpadów w deklaracji w zamian za wyższą opłatę). Zwiększone wydatki w 2018 r. i 2019 r. zostały pokryte ze skumulowanej nadwyżki z lat ubiegłych. W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, że skumulowana nadwyżka z lat ubiegłych została wykorzystana. Od 1 lutego 2020 r. obowiązują nowe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które pokryją wydatki planowane na 2020 r.

W **Urzędzie Miasta Szczecina** w 2016 r. dochody wyniosły 62 699,0 tys. zł, wydatkowano 73 416,0 tys. zł, deficyt wyniósł 10 717,0 tys. zł. W 2017 r. dochód wyniósł 63 491,0 tys. zł, wydatkowano 74 009,0 tys. zł, deficyt wyniósł 10 518,0 tys. zł. W 2018 r. dochód wyniósł 62 858,0 tys. zł, wydatkowano 83 674,0 tys. zł, deficyt wyniósł 20 816,0 tys. zł. W 2019 r. dochód wyniósł 72 203,0 tys. zł, wydatkowano 100 647,0 tys. zł, deficyt wyniósł 28 444,0 tys. zł. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej wyjaśnił[277] m.in., że: […] *z uwagi na rosnące ceny za odbiór i zagospodarowanie odpadów w latach 2016–2019 wpływy pochodzące z opłat były niewystarczające na pokrycie wszystkich wydatków* […] *ponoszonych w systemie gospodarowania odpadami. Różnica między wpływami z opłaty, a kosztami systemu gospodarowania odpadami finansowana była z Budżetu Miasta.*

W **Urzędzie Gminy Krotoszyce** w latach 2016–2020 (I półrocze) na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi wydatkowano w 2016 r. 616,6 tys. zł, w 2017 r. 638,9 tys. zł, w 2018 r. 600,2 tys. zł, w 2019 r. 593,4 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) 373,5 tys. zł. W latach 2016–2020 (I półrocze) dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły ogółem 2 576,2 tys. zł, z czego w 2016 r. 520,6 tys. zł, w 2017 r. 529,2 tys. zł, w 2018 r. 541,1 tys. zł, w 2019 r. 559,7 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) 425,4 tys. zł.

W latach objętych kontrolą środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami planowano i wydatkowano na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. m.in. na:

[277] Na pytanie skierowane do Prezydenta Miasta Szczecin.

- wynagrodzenia osobowe i pochodne – 311 858,04 zł,
- wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne (prowizja dla sołtysów z tytułu zebranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) – 27 550,85 zł,
- zakupy materiałów i wyposażenia – 38 624,88 zł,
- zakupy usług remontowych –14 143,88 zł,
- szkolenia pracowników –2 417 zł,
- zakupy inwestycyjne – zakup urządzenia wielofunkcyjnego w 2019 r., (system wizyjny) – 13 165,99 zł,
- zakupy usług pozostałych związanych z kosztami odbioru i transportu odpadów komunalnych, koszty usuwania odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania – 2 393 413,28 zł.

Wpływy z opłat w okresie objętym kontrolą nie były wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków gminy związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. W związku z tym, że wydatki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przewyższały osiągane z tego tytułu wpływy, deficyt pokrywany był ze środków własnych budżetu gminy. Wszystkie środki z dochodów dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi w okresie objętym kontrolą były w całości wydatkowane.

NIK zauważa, że zgodnie z ustawą o odpadach koszty zagospodarowania odpadów w pierwszej kolejności powinien ponosić ich wytwórca, a więc w przypadku odpadów komunalnych właściciel nieruchomości. W związku z powyższym opłata pobierana od właścicieli nieruchomości powinna pokrywać koszty odbioru i zagospodarowania odpadów. Gminy powinny, więc tak kalkulować wysokość opłat, aby w pełni pokryły one wydatki związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów zgodnie z art. 6r ucpg.

Wzrost dochodów gmin z tytułu opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości

Głównym źródłem uzyskiwanych przez gminy dochodów były opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ponoszone przez właścicieli nieruchomości. Dodatkowym źródłem dochodów gmin mogły być odsetki od zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kar umownych, kar pieniężnych i innych, opłaty za przekazane odpady surowcowe do prowadzących recykling czy dopłaty organizacji odzysku za zebrane w gminie odpady poużytkowe i odpady opakowaniowe.

Dynamika wzrostu dochodów była niższa niż dynamika wzrostu wydatków ponoszonych przez gminy w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W latach 2017-2019 w skontrolowanych gminach łączne dochody wzrastały w porównaniu do 2016 r., w którym wyniosły 685 586,1 tys. zł. W 2017 r. wyniosły 706 077,5 tys. zł (o 3% większe), w 2018 r. – 726 879,5 tys. zł (o 6% większe), w 2019 r. – 797 087,3 tys. zł (o 16,3% większe). Jednak analizując poszczególne gminy dynamika wzrostu była różna i niezależna od rodzaju i wielkości gminy. Najbardziej dynamiczny wzrost dochodów w porównaniu do 2016 r. nastąpił w 2019 r. i wyniósł od 1,6%[278] do 135,1%[279]. W 2017 r. wzrost dochodów w porównaniu do 2016 r. wyniósł od 1,1%[280] do 14,6%[281], a w 2018 r.

[278] Urząd Miasta Kielce.

[279] Urząd Gminy Cisna.

[280] Urząd Gminy Nieporęt.

[281] Urząd Miasta Jelenia Góra.

– od 0,3%[282] do 51,2%[283]. W 1 gminie dochody w 2019 r. zmalały w porównaniu do 2016 r. o 5,5%. W 2 skontrolowanych związkach międzygminnych[284] dochody w latach 2016–2019 rosły i wynosiły, odpowiednio: w 2016 r. – 37 717,3 tys. zł, w 2017 r. – 38 717,7 tys. zł (o 2,7% większe niż w 2016 r.), w 2018 r. – 40 199,5 tys. zł (o 6,6% większe niż w 2016 r.), w 2019 r. – 50 711,9 tys. zł (o 34,5% większe niż w 2016 r.).

Nieuwzględnianie w dochodach środków z tytułu sprzedaży surowców wtórnych

W żadnej ze skontrolowanych gmin nie uwzględniono w dochodach dodatkowych środków z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. Uzasadniano to niestabilnym rynkiem odpadów, trudnościami technicznymi i organizacyjnymi w gminach.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** w 2016 i 2017 roku środki pochodzące z opłat nie były wystarczające[285] na pokrycie wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W 2018 r. i w 2019 r. nie wydatkowano wszystkich środków finansowych[286] pochodzących z opłat ponoszonych przez mieszkańców.

W **Urzędzie Gminy w Pszczółkach** nie uzyskiwano dochodów ze sprzedaży odpadów surowcowych. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Pszczółki, gmina nie posiadała zasobów osobowych ani technicznych, pozwalających na gromadzenie surowców wtórnych oraz poszukiwanie ich nabywców. Nie dysponowała również pozwoleniem na składowanie odpadów. Z tego względu kompleksowe gospodarowanie odpadami powierzono podmiotowi zewnętrznemu. Gmina płaciła mu ryczałtowe wynagrodzenie za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w tym surowcowych i pożytkowych. W zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych gmina nie podejmowała współpracy z żadnymi innymi podmiotami, poza tym któremu powierzyła to zadanie.

W **Urzędzie m.st. Warszawy,** w latach 2016–2020 (do 30 czerwca) – według danych BGO dochody systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2016 r. – 303 915,5 tys. zł, w 2017 r. – 310 116,8 tys. zł, w 2018 r. – 317 859,9 tys. zł, w 2019 r. – 338 374,4 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 259 279,4 tys. zł. Głównym źródłem uzyskiwanych dochodów były pochodzące od właścicieli nieruchomości wpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które wyniosły 1 502 846,8 tys. zł (tj. 98,3% ogółu dochodów), z tego: w 2016 r. – 297 877,9 tys. zł, w 2017 r. – 305 786,8 tys. zł, w 2018 r. – 314 278,9 tys. zł, w 2019 r. – 326 350,8 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 258 552,4 tys. zł. Pozostałe dochody pochodziły z:

- odsetek od zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 3 769,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 460,1 tys. zł, w 2017 r. – 675,5 tys. zł, w 2018 r. – 889,2 tys. zł, w 2019 r. – 1 399,0 tys. zł,
- a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 345,7 tys. zł;
- z tytułu kar umownych, kar pieniężnych i innych – 7 975,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 250,0 tys. zł, w 2017 r. – 663,3 tys. zł, w 2018 r. – 859,4 tys. zł, w 2019 r. – 5 821,5 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca)

[282] Urząd Miasta Szczecin,

[283] Urząd Gminy Strawczyn.

[284] Związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie.

[285] Niedobór środków (dochody minus wydatki w rozdz. 90002) wynosił: w 2016 r. – 3 010,0 tys. zł, w 2017 r. – 687,4 tys. zł.

[286] Nadwyżka środków (wydatki minus dochody w rozdz. 90002) wyniosła: w 2018 r. – 2 032,8 tys. zł, w 2019 r. – 81,2 tys. zł.

– 381,3 tys. zł; ze zwrotów z lat ubiegłych – 14 954,1 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 5 327,6 tys. zł, w 2017 r. – 2 991,1 tys. zł, w 2018 r. – 1 832,3 tys. zł i w 2019 r. – 4 803,1 tys. zł. Prezydent m.st. Warszawy nie skorzystał z możliwości pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi i dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora BGO gmina nie uzyskiwała dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z selektywnego zbierania odpadów, ponieważ w latach 2016–2018 rozliczała się z operatorami na podstawie zaoferowanych stawek w postępowaniu przetargowym dotyczącym odbierania i zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych z terenu miasta. We wskazanej w ofercie cenie jednostkowej za odbiór i zagospodarowanie odpadów potencjalny wykonawca mógł uwzględnić ewentualne zyski ze sprzedaży surowców wtórnych.

We wszystkich gminach przyjęto uchwały w sprawie stawek opłat

We wszystkich skontrolowanych gminach przygotowano projekty, na podstawie których podjęte zostały uchwały w sprawie wyboru metody obliczania i ustalania stawek opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Różne metody ustalania stawek opłat pobieranych od mieszkańców

Spośród 23 gmin i 2 związków międzygminnych, skontrolowanych w poniższym zakresie, w 19 jednostkach (tj. 76%) zdecydowano o naliczeniu stawek opłat dla nieruchomości zamieszkałych od osoby. W 3 gminach[287] stawki naliczano w zależności od wielkości gospodarstwa domowego różnicując je m.in. w zależności od rodzaju zabudowy oraz liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. W 1 gminie[288] – w zależności od m^2 powierzchni, a w 1 gminie[289] – w zależności od 1m^3 zużytej wody, gdzie w przypadku zabudowy jednorodzinnej po przekroczeniu zużycia 4 m^3 wody opłatę naliczano od gospodarstwa domowego. Wszystkie gminy ustaliły stawki opłat z podziałem na odpady segregowane i wyższe stawki dla odpadów niesegregowanych. W 6 gminach[290] zdecydowano o obniżeniu stawki opłaty, jeżeli nieruchomość wyposażona została w kompostownik dla odpadów biodegradowalnych. Wszystkie gminy, które przejęły odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości niezamieszkałych ustaliły stawki opłat naliczane w zależności od wielkości pojemnika, kontenera lub worka na odpady. W 2 gminach od 2020 r. ustalano nowy sposób naliczania stawek opłat i tak w m.st. Warszawie od 1 marca 2020 r. dla nieruchomości, gdzie świadczone są usługi hotelarskie opłatę uzależniono od ilości zużytej wody, w Gdańsku od 1 lutego 2020 r. stawkę uzależniono od powierzchni użytkowej lokalu. W 8 jednostkach[291] ustalono roczne stawki dla domków letniskowych lub nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

[287] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miasta Rzeszowa.

[288] Urząd Miejski w Gdańsku.

[289] Urząd Miasta Szczecina.

[290] Urząd m. st. Warszawy, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Malborka, Urząd Miasta Rzeszowa.

[291] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Gminy Cisna, Urząd Miejski w Bornem Sulinowie, Urząd Gminy Kołobrzeg, związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie.

Na wzrost stawek opłat wpływ miały m.in. wzrost stawek za przetwarzanie odpadów, wzrost opłat emisyjnych, w tym za składowanie odpadów (dalej: *opłaty marszałkowskiej*), minimalnego wynagrodzenia za pracę, cen paliw, materiałów, urządzeń i usług. NIK zauważa, że wzrost stawek opłaty marszałkowskiej nie powinien przyczyniać się do wzrostu stawek opłat pobieranych od mieszkańców, w przypadku, kiedy gmina zgodnie z przepisami o odpadach redukowałaby masę odpadów kierowanych do składowania.

Stawki opłat nie pokrywały kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi

Pomimo różnych metod ustalania stawek opłat w poszczególnych gminach, stałego ich wzrostu, a tym samym dochodów gmin, w 82,6% gmin opłaty nie pokrywały ponoszonych kosztów systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Należy zauważyć, że selektywne zbieranie odpadów, a tym samym wzrost masy odpadów tzw. surowcowych przekazywanych do recyklingu, nie przyczynił się do obniżenia stawek opłat. Przykładem może być gmina Nakło nad Notecią, gdzie nawet utworzenie 10 MiniPSZOK[292], nie przyczyniło się w badanym okresie do generowania dochodów ze sprzedaży wysokiej jakości odpadów surowcowych, na poziomie pozwalającym na obniżenie stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dodatkowo w 1 z gmin[293], mimo uzyskania informacji o nieprawidłowym segregowaniu odpadów komunalnych przez mieszkańców (1 991 przypadków od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.) – przekazanych przez podmioty odbierające odpady – nie podjęto działań w celu naliczenia opłaty podwyższonej. Zdaniem NIK nieprzekazanie informacji o stwierdzonej niezgodności zawartości pojemnika lub worka z wymogami w zakresie segregacji odpadów komunalnych – zgłoszonych przez podmioty, które odebrały te odpady – było postępowaniem pozbawiającym gminę ewentualnych wpływów należnych kwot z tytułu opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełnili obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny.

Zdaniem NIK brak efektów finansowych za segregowanie odpadów u źródła, przyczyniających się do obniżenia opłat ponoszonych przez mieszkańców, może powodować brak zainteresowania segregacją odpadów w gospodarstwach domowych. Ponadto mimo rosnących kosztów i niewystarczających dochodów gmin na pokrycie kosztów systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, gminy nie korzystały z możliwości zwrócenia się podstawie art. 9m ucpg do prowadzących instalacje przetwarzające odpady komunalne o kalkulację kosztów zagospodarowania odpadów, tak aby stawki opłat były adekwatne do ponoszonych kosztów. Stwierdzono, że pomimo iż od 2017 r. wydatki poniesione na koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w m.st. Warszawie zwiększały się w tempie znacznie większym niż wzrost dochodów z tytułu gospodarki odpadami to tylko w 2016 r. gmina wystąpiła z wnioskiem o przedstawienie kalkulacji (do 7 podmiotów).

[292] System wprowadzony dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej.

[293] Urząd m.st. Warszawy.

5 przedsiębiorców, do których wysłano wniosek, udzieliło odpowiedzi. Kierownictwo BGOK nie podjęło dalszych działań w celu wyegzekwowania od pozostałych 2 podmiotów przekazania ww. kalkulacji oraz nie poinformowało wioś w Warszawie o nieotrzymaniu tych kalkulacji.

Przykład

W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie wnioskowano o zmianę stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2016 r., mimo że koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi były wyższe od uzyskanych przychodów, a – zgodnie z art. 6r ust. 2 ucpg z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywa się koszty funkcjonowania tego systemu. Sporządzona w BGO kalkulacja opłat z 9 stycznia 2020 r. nie uwzględniała uchwały rady miasta nr XXIV/683/2019 z 13 grudnia 2019 r., w której planowane wydatki na realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi ustalono na 940 299,9 tys. zł, tylko uwzględniała informacje zawarte na stronie internetowej gminy o planowanym budżecie w wys. 925 000,0 tys. zł.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił m.in., że: *w ucpg (w tym, w art. 6r ust. 1, ust. 1aa, czy ust. 2) brak jest zakazu pokrywania kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi z innych środków, niż pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa wprost wskazuje, że środki z opłat służą pokrywaniu konkretnych kosztów systemu, jak również zakazuje wykorzystywania tych środków na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.*

Znaczący wzrost stawek opłat

W 2016 r. najniższa stawka opłaty ustalanej od mieszkańca za odpady segregowanie została ustalona w Urzędzie Gminy Cisna w wysokości 7 zł, najwyższą stawkę opłaty ustalono w Urzędzie Miasta Malborka w wysokości 16,50 zł. Najniższa stawka za odpady niesegregowane została ustalona w Urzędzie Miejskim Miłakowo – na 11 zł, najwyższa w Urzędzie Miasta Bydgoszczy – na 39 zł.

Dla porównania w 2020 r najniższa stawka za odpady segregowane została ustalona w Urzędzie Gminy Kołobrzeg – na 13 zł, co oznacza, że najniższa stawka w skontrolowanych gminach w porównaniu do 2016 r. wzrosła o 53,8%. Najwyższa stawka ustalona w Urzędzie Miasta Pruszkowa na 35 zł od osoby wzrosła o 31,4%. Za niesegregowane odpady najniższą stawkę ustalono w Urzędzie Miasta Rzeszowa – na 30 zł, co oznacza, że była ona o 36,7% wyższa od najniższej stawki w 2016 r. w skontrolowanych gminach. Najwyższą stawkę ustalono w Urzędzie Miasta Pruszkowa – na 70 zł, tj. wzrosła ona o 55,7%.

W poszczególnych gminach skala wzrostu stawek opłat w 2020 r. w stosunku do 2016 r. kształtowała się różnie, najniższe podwyżki dla odpadów odbieranych selektywnie wykazano w Urzędzie Gminy Kołobrzeg, ze stawki 10 zł do 13 zł/os., najwyższe podwyżki wykazano w Urzędzie Miasta Pruszkowa z 11 zł do 35 zł/os.

Dla zmieszanych odpadów komunalnych najniższy wzrost stawki opłaty wykazano w Urzędzie Miasta Rzeszowa z 22 zł do 30 zł/os., tj. o 36%, najwyższy wzrost stawki opłaty wykazano w Urzędzie Miejskim w Mielcu z 13 zł na 58 zł/os., tj. o 346%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK zmiany stawek opłat tylko w niewielkim stopniu przyczyniały się do efektów w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które jak wykazano w informacji powyżej, nadal pozostawało na niskim poziomie. Nie zmienił się również sposób przetwarzania odpadów, który nadal nie zapewnia osiągnięcia przez Polskę nałożonych celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Kielce** w badanym okresie ustalono dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych stawki opłat w wysokości:

- zbiórka selektywna – 9,50 zł/os. do 31 marca 2020[294] r. i 14 zł od 1 kwietnia 2020 r. (wzrost o 47%);
- brak selektywnego zbierania – 12 zł/os. do 31 marca 2020 r. i 28 zł od 1 kwietnia 2020 r. (wzrost o 133%);

Wzrost stawek opłat wynikał ze zwiększenia kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi jaki nastąpił od 1 stycznia 2013 r., tj. od dnia obowiązywania stawek pierwotnych. W szczególności wzrosły koszty odbioru i transportu odpadów komunalnych oraz koszty ich zagospodarowania.

Stawki opłat za pojemniki przeznaczone na odpady komunalne, z których korzystają podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych zależały od objętości pojemnika lub kontenera na odpady i wynosiły:

1. brak selektywnego zbierania (w całym badanym okresie):
   - pojemniki: 17 zł (120 l), 32 zł (240 l) i 125 zł (1100 l);
   - kontenery: 420 zł (KP5[295]), 535 zł (KP7), 900 zł (KP10), 1010 zł (KP14), 1200 zł (KP18);
2. zbiórka selektywna;
   - pojemniki: 13 zł (120 l), 25 zł (240 l) i 100 zł (1100 l) od 1 lipca 2013 r. do 28 lutego 2018 r. oraz 6 zł (120 l), 12 zł (240 l) i 55 zł (1100 l) od 1 marca 2018 r.;
3. kontenery: 340 zł (KP5), 430 zł (KP7), 720 zł (KP10), 810 zł (KP14), 960 zł (KP18) od 1 lipca 2013 r. do 28 lutego 2018 r. oraz 420 zł (KP5), 535 zł (KP7), 900 zł (KP10), 1010 zł (KP14), 1200 zł (KP18) od 1 marca 2018 r.

W **Urzędzie Gminy Cisna** opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowił iloczyn mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz miesięcznych stawek, które do 31 grudnia 2018 r. wynosiły:

- 12 zł, jeżeli odpady komunalne były zbierane i odbierane w sposób nieselektywny;
- 7 zł, jeżeli odpady były zbierane i odbierane w sposób selektywny.
- od 1 stycznia 2019 r. stawki te wynosiły odpowiednio: 16 zł i 8 zł;
- Od 1 lipca 2020 r. odpowiednio: 26 zł i 15 zł;

Do końca 2018 r., ustalone stawki obowiązywały w przypadku nieprzekroczenia rocznego limitu 1500 l odpadów przypadających na 1 zamieszkałą osobę. Odbiór odpadów powyżej limitu był usługą dodatkową. Od 1 stycznia 2019 r. w gminie nie obowiązywał ilościowy limit odbioru odpadów. Stawki opłaty za pojemniki/worki, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych wynosiły:

[294] Wysokość stawek obowiązujących do 31 marca 2020 r. ustalono uchwałą Rady Miasta Kielce z 6 grudnia 2012 r.

[295] W nawiasach podano symbole przypisane poszczególnym rodzajom kontenerów na odpady.

– do 31 grudnia 2018 r.: 12 zł – za pojemnik 120 l, 24 zł – za 240 l, 110 zł – za 1100 l i 892 zł – za 7000 l;
– od 1 stycznia 2019 r.;
– jeżeli odpady były zbierane i odbierane w sposób selektywny: 15 zł – za pojemnik 120 l, 30 zł – za 240 l, 135 zł – za 1100 l i 870 zł – za 7000 l;
– jeżeli odpady nie były zbierane w sposób selektywny: 30 zł – za pojemnik 120 l, 60 zł – za 240 l, 270 zł – za 1100 l i 1740 zł – za 7000 l.

Dodatkowo od 1 stycznia 2019 r. rada gminy[296] wprowadziła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z nieruchomości, na których znajdowały się domki letniskowe lub z innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości 300 zł rocznie – jeżeli odpady były zbierane i oddawane w sposób selektywny i 600 zł rocznie – jeżeli odpady nie były zbierane i oddawane w sposób selektywny. Od 1 stycznia 2020 r. opłata za gospodarowanie odpadami dla domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-sportowe, wynosiła 169 zł. Jeżeli właściciele tych nieruchomości, nie wypełniali obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny opłata wynosiła 670 zł rocznie za 1 domek letniskowy lub 1 nieruchomość wykorzystywaną na cele rekreacyjno-sportowe.

Organizacja selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach

Brak zainteresowania gmin w zakresie współpracy z podmiotami zbierającymi odpady poużytkowe

Tylko 4 z 23 skontrolowanych gmin[297] w poniższym zakresie (tj. 17,3%) podjęły współpracę z podmiotami zbierającymi zużyty sprzęt, czy zużyte opony, w tym 2 z tych gmin[298] również w zakresie zbierania zużytych baterii i akumulatorów.

Nie wszystkie gminy organizowały selektywny odbiór odpadów komunalnych

Ponieważ obligatoryjny obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych u źródła wprowadziła zmiana ucpg w 2019 r., w latach 2016–2019 spośród 23 skontrolowanych gmin i 2 związków międzygminnych w 7 gminach[299] ustalono, że na części nieruchomości nie segregowano odpadów.

Przykłady

W **gminie Białe Błota** w latach 2016–2019 objęto selektywnym odbiorem odpowiednio 6%, 5,5%, 5,3%, i 1,7% nieruchomości.

W **gminie Pszczółki** nie prowadzono selektywnego zbierania odpadów w latach 2016–2017 z 1,4% nieruchomości, w 2018 r. z 1,5%, w I półroczu 2020 r. z 1,2% nieruchomości.

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

[296] Na podstawie uchwał III/17/2018 z dnia 5 grudnia 2018 r. i XVI/92/2019 z dnia 29 grudnia 2019 r.

[297] Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miasta Kielce, Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miasta Rzeszowa.

[298] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miasta Rzeszowa.

[299] Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Miasta Malborka, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Miasta Jelenia Góra, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.

Zdjęcie nr 1
Kontenery do zbiórki odpadów komunalnych na terenie zabudowy wielorodzinnej

Źródło: materiały własne NIK.

We wszystkich skontrolowanych gminach wywiązano się z obowiązku utworzenia i prowadzenia PSZOK, które w niektórych gminach[300], jak np. w m.st. Warszawie były wspomagane mobilnymi punktami selektywnego zbierania odpadów komunalnych, czy jak w gminie Nakło nad Notecią 10 miniPSZOK-ami. W większości gminy zlecały utworzenie i prowadzenie PSZOK podmiotom zewnętrznym, 4 gminy[301] prowadziły PSZOK samodzielnie.

We wszystkich gminach utworzono i prowadzono PSZOK

Zdjęcie nr 2
Odpady zużytych baterii i akumulatorów zbierane w PSZOK

Źródło: materiały własne NIK.

Do PSZOK mieszkańcy gminy mogli dostarczyć: tworzywa sztuczne, szkło opakowaniowe, opakowania wielomateriałowe, lampy fluorescencyjne

Brak możliwości przekazania wszystkich rodzajów odpadów do PSZOK

[300] Na przykład w m.st. Warszawie

[301] Gmina Strawczyn, gmina Białe Błota, gmina Cisna, gmina Krotoszyce.

(świetlówki, rtęciówki, itp.), zużyte akumulatory i baterie, zużyty sprzęt, meble i inne odpady wielkogabarytowe, opakowania po rozpuszczalnikach, opakowania po farbach i lakierach, chemikalia, odpady ulegające biodegradacji, odzież i tekstylia, odpady budowlane i remontowe, zużyte opony. Ograniczenia w ilości przyjmowanych odpadów dotyczyły najczęściej odpadów budowlanych i remontowych oraz zużytych opon. Najczęściej odmawiano przyjęcia eternitu, papy, wełny mineralnej i styropianu zanieczyszczonego zaprawami, czy odpadów biodegradowalnych. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Nieporęt odnośnie do nieprzyjmowania papy do PSZOK: [...] *papa nie została wymieniona wśród odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne z grupy 17, w związku z tym nie była ona przyjmowana w PSZOK oraz że:* [...] *mieszkańcy Gminy mogą pozbyć się papy wytworzonej w wyniku prac remontowych w następujący sposób:*

1) *jako wytwórca odpadów – zgodnie z przepisami ustawy o odpadach;*
2) *na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o odpadach – może przekazać je podmiotowi świadczącemu usługę w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów (ustalić to w umowie z wykonawcą robót), wtedy Wykonawca stanie się wytwórcą odpadów, który pozbywa się ich – zgodnie z przepisami ustawy o odpadach (chyba, że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej)* [...].

Nieprawidłowości w prowadzeniu PSZOK

Podczas oględzin poszczególnych PSZOK stwierdzano m.in. brak oznaczenia pojemników na poszczególne rodzaje odpadów, brak wagi umożliwiającej prowadzenie ewidencji przyjmowanych odpadów[302]. Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu miesięcznego przechowywania zapisu obrazu w wizyjnym systemie kontroli w PSZOK, uregulowaniu działalności PSZOK dopiero we wrześniu 2020 r.[303], określeniu sposobu świadczenia usług przez PSZOK, który został przyjęty niezgodnie z ucpg, zarządzeniem wójta[304]. Stwierdzono również w 4 PSZOK, prowadzonych przez związek gmin[305], brak wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów wymaganego art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach. W 1 przypadku stwierdzono, że w latach 2016–2019 gmina[306] nie przeprowadzała kontroli PSZOK oraz nie podejmowała żadnych czynności nadzorczych w tym zakresie.

Z kolei w 1 gminie[307]nie zapewniono rzetelnej realizacji umowy dotyczącej prowadzenia PSZOK[308], ponieważ mimo zapisów w umowie – i obowiązującym w gminie regulaminie utrzymania czystości i porządku – nie przyjmowano w PSZOK (od 2 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli) odpadów zielonych[309]. Powodem był brak posiadania decyzji na zbieranie tego rodzaju odpadów przez podmiot, z którym zawarto umowę na prowadzenie PSZOK. Należy podkreślić, że z podmiotem prowadzącym

[302] Urząd Gminy Nieporęt.

[303] Urząd Gminy Krotoszyce.

[304] Urząd Gminy w Strawczynie.

[305] Związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie.

[306] Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

[307] Urząd m.st. Warszawy.

[308] Urząd m.st. Warszawy - wskutek czego został naruszony § 3 ust 2 pkt 1 tej umowy oraz § 20 ust. 1 pkt 2 regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie z 2018 r.

[309] Odpady o kodzie 20 02 01 *Odpady ulegające biodegradacji.*

PSZOK podpisano umowę[310], w której zobowiązano podmiot do nieodpłatnego przyjmowania odpadów od mieszkańców, w tym odpadów zielonych, a za prowadzenie PSZOK podmiotowi przysługiwało wynagrodzenie miesięczne w wysokości 96 120 zł. 8 kwietnia 2022 r. Prezydent m.st. Warszawy poinformował, że wystąpiono do mazowieckiego UM o przekazanie informacji o terminie i sposobie zakończenia postępowania w sprawie udzielenia podmiotowi prowadzącemu PSZOK decyzji, jednak pomimo złożenia przez podmiot w październiku 2019 r. wniosku o zmianę decyzji, do 31 marca 2022 r. nie została ona wydana. Ponadto w Urzędzie m.st. Warszawy planowane jest nałożenie na podmiot kary za brak przekazania decyzji na zbieranie odpadów ulegających biodegradacji za okres od 8 października 2019 r. do 31 marca 2022 r. w wysokości 90 500 zł.

Zdjęcie nr 3
Kontenery do zbierania odpadów wielkogabarytowych w PSZOK

Źródło: materiały własne NIK.

Zagospodarowanie odpadów z PSZOK

W niewielkim stopniu i tylko niektóre frakcje materiałowe, jak np. szkło, czy odpady ulegające biodegradacji, trafiały bezpośrednio do prowadzących recykling odpadów. Najczęściej odpady przekazywano poprzez pośredników do sortowni, MBP, instalacji do produkcji paliw alternatywnych. Zużyty sprzęt, czy zużyte baterie i akumulatory przekazywano do zakładów przetwarzania. Gminy miały wiedzę na temat sposobów postępowania z odpadami z PSZOK ze sprawozdań rocznych podmiotów prowadzących PSZOK.

Żadna gmina nie utworzyła punktu napraw dla mieszkańców

Pomimo obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami i obowiązujących dla gmin programów zapobiegania powstawaniu odpadów, określonych w wpgo, w żadnej ze skontrolowanych gmin i związków

[310] Umowa nr GO/B/III/1/8/U-20/18-22 z dnia 30 listopada 2018 r. na realizację zadania pn. *Prowadzenie punków selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie m.st Warszawy – Zadanie nr 1*. Okres obowiązywania umowy (określony w § 2) – do 21 listopada 2022 r., nie dłużej jednak niż przez 30 dni od dnia następującego po dniu wyczerpania się kwoty, o której mowa w § 6 ust. 1 umowy (tj. 8 718 230,12 zł).

międzygminnych nie utworzono, na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 6a ucpg, punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Przykłady

Burmistrz Korsz wyjaśnił, że nie prowadzono na terenie gminy punktu napraw odpadów i przygotowania ich do ponownego użycia, ponieważ było to nieuzasadnione ekonomicznie ze względu na niewielką ilość odpadów nadających się do takiego sposobu zagospodarowania.

W **związku gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie** na obszarze działania związku (w tym gmina Miłakowo) nie utworzono i nie planowano utworzenia punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Jak wyjaśnił wiceprzewodniczący związku gmin – w obecnych warunkach prawnych i gospodarczych tworzenie tego typu punktów jest nieekonomiczne. Koszty ich utworzenia oraz utrzymania nie obniżą kosztu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla mieszkańca.

Nadzór gmin nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi

W gminach opracowywano wzory deklaracji i sprawdzano ich zgodność

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 2 jednostkach[311] stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sporządzenia projektu wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości. Wzory deklaracji nie określały formatu elektronicznego deklaracji oraz układu informacji i powiązań między nimi w myśl przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, co było niezgodne z art. 6n ust. 1 pkt 2 lit a ucpg. W 1 gminie[312]stwierdzono nierzetelną kontrolę deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z lat 2016–2020. W 1 gminie[313] stwierdzono, że system informatyczny, wykorzystywany w gminie m.in. do zbierania informacji o deklaracjach, był niefunkcjonalny i nie stanowił wystarczającego wsparcia w realizacji zadań zarówno w BGO, jak i w urzędach dzielnic miasta.

Poza 2 gminami określano zgodnie z ucpg regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 2 jednostkach[314] nie określono w opracowywanych projektach regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach, zgodnie z ucpg i wpgo, zasad gospodarowania odpadami komunalnymi. W 1 gminie[315] nie przygotowano i nie przedłożono radzie gminy projektów uchwał w sprawach: regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (brak od 2 sierpnia 2016 r. do 25 lutego 2020 r.); określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co skutkowało brakiem regulacji od 2 sierpnia 2016 r. do 1 kwietnia 2020 r.;

[311] Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miasta Szczecin.

[312] Urząd Miasta Pruszkowa.

[313] Urząd m.st. Warszawy.

[314] Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Miasta Malborka.

[315] Urząd Gminy Nieporęt.

szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych (brak regulacji od 2 sierpnia 2016 r. do 25 lutego 2020 r.).

Nierzetelne kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie właściwego postępowania z odpadami

W 6 gminach[316] nie przeprowadzano kontroli lub nie podejmowano działań wobec właścicieli nieruchomości, którzy postępowali z odpadami niezgodnie z obowiązującymi zasadami, w tym nie segregowali odpadów. W 2 gminach[317] nie sporządzono protokołów kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ucpg (co było niezgodne art. 380 ust. 1 ustawy Poś), przez co uniemożliwiono kontrolowanym wniesienie do protokołu ewentualnych zastrzeżeń i uwagi wraz z uzasadnieniem. W pozostałych gminach kontrole przeprowadzali ich pracownicy, zlecano kontrolę straży miejskiej lub prowadzono wspólne kontrole. Stwierdzane podczas kontroli nieprawidłowości najczęściej dotyczyły niezgodności pomiędzy faktyczną liczbą osób zamieszkujących daną nieruchomość, a liczbą osób wskazaną w złożonej deklaracji, zaległości wynikających z nieopłacania należności za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w segregacji odpadów, np. odpady selektywne znajdowano w pojemnikach na zmieszane lub odpady zmieszane w pojemnikach do selektywnego zbierania.

Nieliczne gminy korzystały z zamówień w trybie ***in-house***, stwierdzono przypadki zamówień z wolnej ręki

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 3 jednostkach[318] skorzystano z możliwości zlecenia usług w zakresie odpadów komunalnych w trybie *in-house*, w tym w 1 gminie[319] zamówienie to dotyczyło obsługi PSZOK. W 1 gminie[320] realizowano umowę wykonawczą niezgodnie z jej postanowieniami, m.in. zaniechano jej aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych. Jednocześnie w gminie podjęto działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego miejskiej spółki i wypłaceniem jej dopłat za 2019 r. i za 2020 r. w kwotach, które stanowiły – odpowiednio – 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji umowy (do 19 czerwca 2020 r. gmina wypłaciła spółce łącznie o 537 932 814 zł więcej niż wskazano w obowiązujących załącznikach finansowych do umowy wykonawczej). W gminie nie zapewniono skutecznego nadzoru nad realizacją umowy wykonawczej z 2017 r., gdyż nie posiadano zestawienia przekazanych przez nie do MPO zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w realizacji usług publicznych oraz przekazanych przez spółkę (w terminie 14 dni) wyjaśnień i informacji o sposobie usunięcia nieprawidłowości, bądź braku zasadności ich uwzględnienia. Ponadto w gminie nie prowadzono bieżącego monitoringu w zakresie możliwości przekroczenia dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej udzielonej miejskiej spółce w związku z realizacją ww. umowy.

[316] Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miasta Kielcace, gdzie straż miejska kontrolowała tylko spalanie odpadów i zgodność deklaracji, Urząd Miasta Malborka, Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy Kołobrzeg – nie prowadzono kontroli w latach 2017–2018.

[317] Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Gminy Kołobrzeg w 2016 r.

[318] Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miasta Jelenia Góra.

[319] Urząd Miejski w Sandomierzu.

[320] Urząd m.st. Warszawy.

Ponadto w gminie nie prowadzono bieżącego monitoringu w zakresie możliwości przekroczenia dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej udzielonej miejskiej spółce w związku z realizacją ww. umowy.

W 2 gminach[321] dokonano zamówień z wolnej ręki w trybie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp. W 1 gminie[322], w okresie objętym kontrolą, 12 z 32 zawartych umów na odbiór i zagospodarowanie lub odbiór odpadów[323] zostało zawartych w trybie zamówienia z wolnej ręki, z czego 1 umowę zawarto niezgodnie z ucpg (art. 6c ust. 2a ucpg – zgodnie z którym prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy Pzp). W związku z realizacją ww. umowy wypłacono wykonawcy usługi wynagrodzenie w łącznej wysokości 25 430 007 zł. Jako uzasadnienie zastosowanego trybu zamówienia w przypadku 11 umów zawartych z wolnej ręki[324] wskazano przedłużające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Jedna umowana zagospodarowanie odpadów komunalnych[325] została zawarta bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, określonego w ustawie Pzp. Ponadto w 1 gminie[326] stwierdzono nierzetelne, niezgodne z przepisami ustawy Pzp prowadzenie dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w 4 gminach[327] stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzenia lub publikacji SIWZ. Stwierdzono np., że w SIWZ nie ujęto instalacji komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne jest obowiązany przekazać odebrane odpady, czy nie zawarto informacji w zakresie szczegółowego postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów. Inne nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych nie miały zasadniczego wpływu na wybór wykonawców i dotyczyły: braku zapisów uwzględniających kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych, niedotrzymania terminu wezwania wykonawcy do złożenia oświadczenia, braku egzekucji od wykonawcy terminowego przedłożenia wykazu pracowników oraz oświadczeń pracowników, potwierdzających ich zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, niewyegzekwowania od wykonawcy terminowego przedłożenia listy osób biorących udział w realizacji zamówienia[328].

[321] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miasta Kielce.

[322] Urząd m.st. Warszawy.

[323] Umowy z: 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-21/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-22/18; 13 lipca 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-9/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-23/18; 29 sierpnia 2019 r. – UMIA/GO/B/III/1/8/18/2019; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-24/18; 17 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-28/18; 17 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-29/18; 29 sierpnia 2019 r. – UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-25/18; 7 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-27/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-26/18.

[324] Nr: GO/B/III/1/8/U-21/18, GO/B/III/1/8/U-22/18, GO/B/III/1/8/U-23/18, UMIA/GO/B/III/1/8/18/2019, GO/B/III/1/8/U-24/18, GO/B/III/1/8/U-28/18, GO/B/III/1/8/U-29/18, UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20, GO/B/III/1/8/U-25/18, GO/B/III/1/8/U-27/18, GO/B/III/1/8/U-26/18.

[325] W Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.

[326] Urząd Gminy Nieporęt.

[327] Urząd Miasta Malborka, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Gminy Kołobrzeg, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

[328] Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

Przykłady

Burmistrz Miasta i Gminy Nakło nad Notecią 28 czerwca 2017 r. zawarł umowę na zagospodarowanie odpadów wielkogabarytowych i ulegających biodegradacji[329], z pominięciem trybów przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wskazanych w ustawie Pzp[330], co stanowiło naruszenie art. 6d ust. 1 ucpg. Z tytułu ww. umowy gmina poniosła wydatki w roku 2017 – 49,9 tys. zł, w 2018 r. – 106,9 tys. zł, w 2019 r. – 288,8 tys. zł, w 2020 r.[331] – 29,0 tys. zł (razem: 474,6 tys. zł brutto, 439,4 tys. zł netto). Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią wyjaśnił m.in., że gmina przy wyborze regionalnej instalacji kierowała się przepisami art. 6d ust. 1 ucpg. Przepis ten, w jego ocenie, wskazuje tylko na możliwości zorganizowania przez gminę przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Z przepisu należy wywodzić, że gmina nie może zorganizować przetargu na samo zagospodarowanie odpadów komunalnych, tj. przetargu, w którym dokonywano by wyboru wyłącznie instalacji do zagospodarowania odpadów, nie czyniąc jednocześnie elementem opisu przedmiotu zamówienia odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. NIK zauważa, że art. 6d ust. 1 ucpg nie przesądza o wyłączeniu spod reżimu zamówień publicznych odpłatnych umów, których przedmiotem jest samo zagospodarowanie odpadów. Gmina jest obowiązana do stosowania przepisów ustawy Pzp, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Oznacza to, że wszelkie zawierane przez gminę odpłatne umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, podlegają przepisom ustawy Pzp, o ile nie zostały wyraźnie wyłączone spod tego obowiązku[332].

W zakresie zamówienia w trybie *in-house*

W **Urzędzie Miejskim w Korszach**, w kontrolowanym okresie, zapewniono, zgodnie z art. 6d ust. 1 ucpg, wybór podmiotów odbierających odpady z jej terenu, organizując postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego w latach 2015, 2017, 2018 i 2019. We wszystkich ww. postępowaniach oferty złożyła wyłącznie *WIKOM* Wodociągi i Oczyszczanie Miasta Sp. z o.o. w Korszach (dalej: ‚*WIKOM' w Korszach*) stanowiąca własność gminy. W 2018 r. powierzono jej takie zadania w ramach postępowania *in-house*.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** w związku z powierzeniem MPO realizacji zadania własnego gminy z zakresu gospodarki komunalnej (zagospodarowania odpadów), na podstawie uchwały rady miasta[333], zawarto umowę wykonawczą

[329] Nr 53726/2017.

[330] Gmina przed zawarciem umowy wysłała zapytania do 5 regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych działających w regionie, w celu wyboru oferty najkorzystniejszej, natomiast nie wszczęła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W umowie zapisano, że zostaje ona zawarta na czas określony od 3 lipca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Po upływie okresu jej obowiązywania ulega każdorazowo przedłużeniu na kolejne 12 miesięcy, o ile żadna ze stron nie złoży na piśmie przeciwnego oświadczenia woli w terminie nie krótszym niż 30 dni przed upływem terminu obowiązywania umowy, w przypadku niezłożenia pisemnej oferty cenowej przyjętej przez gminę w terminie do 15 listopada 2017 r. Zasady zawarte w umowie stosuje się odpowiednio w latach następnych (§ 2 umowy). W gminie dokonywano oszacowania wartości zamówienia dot. zagospodarowania odpadów biodegradowalnych i wielkogabarytowych na każdy rok. Przed zawarciem aneksu nr 1 (obowiązującego od 1 stycznia 2019 r.) do ww. umowy przeprowadzono zapytanie ofertowe wśród 5 instalacji regionalnych. Wybrano najkorzystniejszą ofertę dotychczasowego wykonawcy. Następnie podpisano aneks nr 2 (obowiązujący od 1 listopada 2019 r.) do ww. umowy, ze względu na rosnące koszty zagospodarowania odpadów wielkogabarytowych.

[331] Do 14 kwietnia 2020 r.

[332] Szerzej: uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 9 listopada 2018 r., sygn. akt. KIO/KD 41/18.

[333] W związku z podjęciem 6 lipca 2017 r. uchwały nr LII/1251/2017. Powierzenie skutkowało m.in. podjęciem uchwały nr LXIII/1706/2018 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy (niepublikowana).

z 2017 r., której przedmiotem było określenie zasad i warunków świadczenia usług publicznych przez MPO, mechanizmu rekompensaty, paramentów służących do obliczania, monitorowania i przeglądu kwot rekompensaty oraz warunków unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty. Kwota dopłat obejmowała zarówno środki pochodzące z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości, jak również kwotę rekompensaty w rozumieniu zgodnym z decyzją Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym[334].

Stwierdzono jednak, że ww. umowę wykonawczą realizowano niezgodnie z jej postanowieniami, m.in. zaniechano jej aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych. Jednocześnie w Urzędzie podjęto działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego miejskiej spółki i wypłaceniem jej dopłaty za 2019 r. i 2020 r. w kwotach, które stanowiły – odpowiednio – 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji umowy (do 19 czerwca 2020 r. gmina wypłaciła spółce łącznie o 537 932 814 zł więcej niż wskazano w obowiązujących załącznikach finansowych do umowy wykonawczej).

Ponadto w gminie nie prowadzono bieżącego monitoringu w zakresie możliwości przekroczenia dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej udzielonej miejskiej spółce w związku z realizacją ww. umowy. W Urzędzie dysponowano przekazaną przez Biuro Prawne opinią prawną, w której m.in. wskazano: […] *z art. 2 ust. 1 lit. a zdanie pierwsze Decyzji UOIG wynika, że pomoc państwa w formie rekompensaty* […] *jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z wymogu zgłoszenia, jeżeli rekompensata nie przekracza rocznej kwoty 15 mln EURO za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym* […] *Przekroczenie wskazanego progu rekompensaty powoduje, iż do udzielanej MPO pomocy publicznej nie może mieć zastosowania Decyzja UOIG, a co za tym idzie udzielana pomoc wymaga notyfikacji zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* […] *zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy* […]. *Pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia nie wprowadza się w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą* […] *notyfikacji powinno się dokonać przed udzieleniem pomocy nie zaś w trakcie jej udzielania* […] *Poziom rekompensaty powinien być na bieżąco monitorowany przez właściwe w sprawie podmioty merytoryczne, a udzielający pomocy powinien podejmować działania mające na celu nieprzekroczenie ww. progu rekompensaty* […] *Najdalej idącym ryzykiem w przypadku przekroczenia w okresie objętym umową wykonawczą ww. progu rekompensaty może być uznanie przez KE, iż udzielona pomoc jest niedozwolona.*

Ponadto w wykonanym przez niezależną firmę audytorską audycie, o którym mowa w § 7 ust. 6 umowy wykonawczej wykazano m.in., że: […] *w roku 2019 wartość udzielonej MPO pomocy publicznej w związku z wypłaconą rekompensatą istotnie przekroczyła próg 15 mln euro, co może wskazywać na konieczność notyfikowania udzielonej pomocy* […] *wysokość wypłaconej rekompensaty w roku 2019 na rzecz MPO wynosi prawie 83,5 mln euro co oznacza, że w ujęciu matematycznym wypełnia średnią na okres prawie 6 lat przy założeniu, że przez kolejne 5 lat wypłacona rekompensata byłaby zerowa, co należy uznać za zdarzenie prawie niemożliwe. Stąd konieczność notyfikowania wypłaconej pomocy staje się w zasadzie uprawdopodobniona….*

[334] Dz. Urz. UE L 7 z 11.01.2012, str. 3, dalej: *Decyzja UOIG*.

Zdaniem NIK przedstawione kontrolerom NIK dokumenty wskazują, że BGO mimo kilkukrotnego sygnalizowania przez Biuro Prawne, że kwestia pomocy publicznej powinna być na bieżąco monitorowana, gdyż przekroczenie dopuszczalnych progów tej pomocy może mieć bardzo istotne konsekwencje, nie wypracowało do dnia zakończenia niniejszej kontroli skutecznych mechanizmów zapobiegających ww. ryzykom. Ustalenia dokonane przez niezależnych audytorów i podjęte w trakcie kontroli NIK działania związane z rozpoczęciem przygotowania dokumentacji dotyczącej notyfikacji pomocy publicznej do Komisji Europejskiej potwierdzają, że dotychczasowe działania gminy w ww. zakresie były nierzetelne. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że jeśli dane w załączniku nr 1 *Kalkulacja Finansowa* – w tym w szczególności stawki jednostkowe i wysokość dopłat brutto – nie były zmieniane (tj. pozostawały na poziomie określonym w kalkulacji z grudnia 2017 r.) gmina nie była w stanie dokonać rzetelnej oceny wysokości rekompensaty w całym okresie powierzenia i tym samym prowadzić skutecznego monitoringu poziomu udzielanej MPO pomocy publicznej.

W zakresie zamówienia w trybie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp

W **Urzędzie m.st. Warszawy** zawarto 13 lipca 2018 r. umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy[335] w trybie postępowania z wolnej ręki – mimo że zgodnie z art. 6c ust. 2a ucpg prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy Pzp. Przed udzieleniem zamówienia z wolnej ręki, 2 maja 2018 r.[336], BGOK ogłosiło postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na: *Odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości położonych w dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy i ich zagospodarowanie*, z terminem rozpoczęcia realizacji usługi od 1 lipca 2018 r. W ww. postępowaniu nie złożono żadnej oferty. Jako przyczynę w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu z wolnej ręki[337] wskazano m.in.: *...ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia zamawiający podjął działania w celu ustalenia przyczyn braku ofert w postępowaniu. Zamawiający spotkał się z wykonawcami aktualnie świadczącymi usługę odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie m.st. Warszawy* [...] *w celu ustalenia możliwości zawarcia umowy w innym trybie niż przetarg nieograniczony na warunkach wskazanych w dokumentacji unieważnionego postępowania. Wszyscy wykonawcy, z którymi przeprowadzono rozmowy o charakterze rozeznania rynku zgodnie stwierdzili, że świadczenie usługi na warunkach wskazanych w dokumentacji przetargowej jest niemożliwe ze względu na krótki termin realizacji umowy, warunki techniczne i trudności z pozyskaniem niezbędnego potencjału. Wszyscy stwierdzili, że utrzymanie wymagań zawartych w dokumentacji unieważnionego przetargu bez ich istotnej modyfikacji będzie skutkowało brakiem zainteresowania udziałem w negocjacjach* [...]. *W trakcie poprzedzających wszczęcie postępowania rozmów z Wykonawcami najkorzystniejsze warunki świadczenia usługi zadeklarował wykonawca MPO w m.st. Warszawa.* I dalej jako uzasadnienie wybranego trybu: *...wystąpieniem wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, polegającej na konieczności unieważnienia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego w związku z niezłożeniem oferty – brakiem możliwości przewidzenia, że zajdzie konieczność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w związku z niezłożeniem oferty mimo zainteresowania kilku wykonawców udziałem w postępowaniu.* W unieważnionym postępowaniu przetargowym 1 z wykonawców składając 14 maja 2018 r. odwołanie

[335] Umowa nr GO/B/III/1/8/U-9/18. W § 8 określono, że wykonawcy przysługuje wynagrodzenie łączne w kwocie nie wyższej niż 31 416 000 zł .

[336] Publikacja w Dzienniku Urzędowym UE nr 2018/S 084-189797 z 2 maja 2018 r.

[337] Postępowanie nr ZP/LP271/III-137/18.

do Krajowej Izby Odwoławczej wskazywał, że zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, w tym w szczególności: *...ustalenie krótkiego i niemożliwego do dochowania terminu przystąpienia wykonawców do realizacji zamówienia i terminów przygotowania się do realizacji zamówienia oraz ustalenia zbyt daleko idących warunków technicznych wykonania zadania (głównie w zakresie wyposażenia pojazdów w wagi), przy krótkim terminie realizacji zamówienia i krótkim terminie przygotowania się do tego* [...]. Prezes Zarządu MPO w piśmie z 29 czerwca 2019 r. do zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy wskazał, że MPO może podjąć się tego niezmiernie trudnego zadania przy spełnieniu określonych warunków, m.in.: odstąpieniu od wymogu wyposażenia pojazdów w wagi samochodowe, uzyskaniu zgody na wykorzystanie pojemników od dotychczasowego operatora, zrezygnowaniu z wymogu przetwarzania odpadów szkła i zielonych w instalacjach RIPOK. Poinformowano również, że do realizacji tego zadania MPO potrzebuje zwiększyć swój potencjał m.in. o ok. 30 samochodów, ok. 20 tys. pojemników i ok. 140 pracowników. W zawartej umowie BGOK zrezygnowało z wyposażenia pojazdów w wagi i jako sposób rozliczania się z MPO ustalono rozliczanie według wskazań wag najazdowych zgodnie z § 1 pkt 2.

W związku z realizacją ww. umowy wypłacono wykonawcy usługi (MPO) wynagrodzenie w łącznej wysokości 25 430 007 zł.

Gminy w większości zawierały umowy w zakresie odpadów komunalnych zgodnie z przepisami

W 2 gminach[338] stwierdzono nieprawidłowości w zawieraniu umów. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, nieujęcia postanowień art. 9u ust. 1 ucpg dotyczących kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy przez przedsiębiorcę odbierającego i przetwarzającego odpady komunalne.

Niewystarczający nadzór nad realizacją zawieranych przez gminy umów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Ponadto w 1 gminie[339] w zawartych umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych[340] wprowadzono postanowienia skutkujące podwyższeniem wynagrodzeń dla wykonawcy w przypadku wykreślenia z wpgo instalacji, w której zagospodarowuje odpady, co doprowadziło do poniesienia przez gminę dodatkowego wydatku w wysokości 11 727 476 zł[341]. Postępowanie gminy nie było niezbędne do prawidłowej realizacji obowiązującej umowy i było niegospodarne. NIK zwraca uwagę, że w ramach postępowania o udzielenie zamówienia[342] potencjalni wykonawcy – przed złożeniem ofert – zostali poinformowani przez zamawiającego, że dopuszcza on przekazywanie odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do zagospodarowania innemu podmiotowi pod warunkiem posiadania przez niego instalacji o statusie

[338] Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Gminy Nieporęt.

[339] Urząd m.st. Warszawy.

[340] Umowy zmieniające do umów podstawowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów (zawartych z MPO) podpisano: 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-08/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-04/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-06/13-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

[341] Z tytułu zagospodarowania odpadów komunalnych od października 2018 r. do grudnia 2018 r.

[342] Postępowanie nr ZP/GP/271/IV-75/13.

RIPOK, a więc powinni w kalkulacji swojej oferty uwzględnić ryzyko związane z wykreśleniem z wpgo posiadanej instalacji lub wstrzymanie jej użytkowania.

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 4 jednostkach[343] w ogóle nie prowadzono kontroli podmiotów odbierających lub odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne. W 1 gminie, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzono tylko oględziny PSZOK[344]. W 1 gminie raz zlecono weryfikację odbioru odpadów z 4 rejonów osobie zatrudnionej na stanowisku kierowcy. W 1 gminie[345] wykazano, że pomimo przeprowadzenia kontroli PSZOK i wywiązania się przez podmiot świadczący usługi z obowiązku wyposażenia mieszkańców w worki i pojemniki, nie prowadzono kontroli sposobu odbierania odpadów selektywnie zbieranych (czy umożliwia dalsze ich przetworzenie) oraz w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych od mieszkańców z wykorzystaniem danych z monitoringu pojazdów.

Sprawując nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych w 1 gminie[346] zaniechano nałożenia kar pieniężnych w łącznej wysokości co najmniej 35 000 zł na podmioty świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które w latach 2019–2020 odbierały odpady komunalne, mimo że nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej.

Ponadto w 1 gminie[347] nie nadzorowano w sposób właściwy realizacji umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i zagospodarowania (lub usługi odbioru) odpadów komunalnych. Stwierdzono, że system kontroli zarządczej w gminie był nieskuteczny w kontrolowanym zakresie, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Ponadto, zdaniem NIK, wskazane jest, żeby gmina bardziej wszechstronnie i w sposób zróżnicowany korzystała z instrumentów weryfikacyjnych przewidzianych w zawartych z wykonawcami umowach na odbiór odpadów (m.in. w zakresie kontroli fizycznej realizacji tej usługi). Jest to uzasadnione skalą prowadzonej działalności i ryzykiem zaistnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu elektronicznego systemu nadzoru nad odbiorem odpadów. Powyższe skutkowało m.in.:

– wypłaceniem przez gminę nienależnych wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 39 275 251 zł, z tego w przypadkach: odbioru odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (co najmniej 5 770 834 zł); zaakceptowania masy bezspornej, która była wyższa niż wynikało to z przekazanych kwitów wagowych

[343] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski w Bornem Sulinowie, Urząd Gminy Kołobrzeg, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miasta Pruszkowa.

[344] Urząd Miasta Pruszkowa.

[345] Urząd Miejski w Sandomierzu.

[346] Urząd m.st. Warszawy.

[347] Urząd m.st. Warszawy.

(co najmniej 1 445 645 zł[348]); nieprzekazania kompletnych danych dotyczących przejazdu pojazdów (21 854 zł[349]); niepomniejszenia masy zagospodarowanych odpadów, mimo że podmioty odbierające odpady nie przekazały kwitów wagowych w trakcie odbioru odpadów (co najmniej 32 036 917 zł netto);

– niedochodzeniem od wykonawcy usług nałożonych kar umownych w wysokości 258 360 zł za przekazanie planów odbiorów odpadów, w których wskazano świadczenie usługi odbioru w dni wolne od pracy;
– nienałożeniem na podmioty odbierające odpady – na podstawie umów obowiązujących od 1 lipca 2019 r. – kar umownych w łącznej wysokości co najmniej 3 723 100 zł, z tego: 1) 967 500 zł za nieprzekazanie w wymaganym terminie planów odbiorów odpadów (212 przypadków); 2) 2 360 000 zł za przedstawienie planów odbiorów odpadów niespełniających wymagań (494 przypadki); 3) 233 100 zł za odbiór odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (2 331 przejazdów); 4) 70 000 zł za realizację usługi przez podmioty tym samym pojazdem w wielu zadaniach; 5) 83 000 zł za realizację usługi pojazdem niewłaściwie oznakowanym; 6) co najmniej 4 000 zł za odbiór odpadów pojazdem, dla którego podmiot nie przekazał dokumentów legalizacyjnych wag dynamicznych; 7) co najmniej 5 500 zł za odbiór odpadów, dla których wykonawca usługi nie przedstawił kompletnych danych dotyczących zrealizowanych przejazdów.

W 1 gminie[350] stwierdzono, że nie dokonano weryfikacji (przez okres od 11 do 18 miesięcy od dnia powstania takiego obowiązku), czy podmioty odbierające odpady spełniły w trakcie realizacji umów kryterium środowiskowe na poziomie zadeklarowanym w ofercie. Podmioty składające ofertę zadeklarowały liczbę samochodów spełniających normę spalania EURO 5 i EURO 6, którymi będą dysponowali. Umowy na odbiór odpadów przewidywały za niespełnienie ww. kryterium środowiskowego karę w wysokości od 23,5 tys. zł do 41,5 tys. zł za każdy dzień realizacji przedmiotu umowy (była to najwyższa kara z katalogu 60 kar przewidzianych w umowach). 8 kwietnia 2022 r. poinformowano, że: […] *dokonano weryfikacji spełniania kryterium środowiskowego na poziomie zadeklarowanym w ofertach. W tym zakresie poczynione zostały następujące działania: 1) 2 kwietnia 2021 r. pismem* […] *zwrócono się do wszystkich Wykonawców o wskazanie pojazdów wykorzystywanych w okresie od 1 lipca 2019 r. do 31 marca 2021 r. i spełniających kryterium środowiskowe wraz z przekazaniem dokumentów potwierdzających normę emisji spalin dla danego pojazdu; 2) na podstawie otrzymanych danych dokonano analizy spełniania kryterium środowiskowego w okresie od października 2019 r. do marca 2021 r., a w zakresie Zadania 6 od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r. Stwierdzono, że Wykonawca zadania 8 nie spełnił kryterium w 1 miesiącu (wysokość kary umownej: 588 772 zł), natomiast w przypadku Wykonawcy zadań*

[348] Co stanowiło 2,38% sumy mas odpadów odebranych we wskazanych miesiącach i zadaniach.

[349] Wykonawca nie przedstawił danych dla zdarzenia 1–9 z UIDMGO stanowiącego bazę przeładunkową – o łącznej masie 60,173 Mg. Masa ta stanowiła 0,04% całkowitej masy odebranej w III kwartale 2019 r.

[350] Urząd m.st. Warszawy.

5 i 6, z uwagi na brak przedstawienia kompletnych danych dotyczących normy emisji spalin dla poszczególnych pojazdów, nie było możliwe potwierdzenie spełnienia kryterium środowiskowego w żadnym miesiącu realizacji usługi, wobec czego Wykonawca wezwany został do złożenia wyjaśnień; 3) 31 marca 2022 r. zostały skierowane do Wykonawców (analogicznie do przywołanych w pkt 1) wezwania za okres od kwietnia 2021 r. do marca 2022 r.

Ponadto stwierdzono, że w sytuacji zwrócenia się przez MPO do gminy (20 września 2019 r. i 12 grudnia 2019 r.) o rozłożenie na raty należności z tytułu kar umownych za nieosiągnięcie przez spółkę w latach 2016––2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych (9 972 280 zł) i faktycznego zaakceptowania przez gminę sposobu spłaty należności przez MPO (spłata na raty), Prezydent m.st. Warszawy nie uzyskał wymaganej w takim przypadku zgody rady miasta (tj. dla należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w kwocie powyżej 500 000 zł).

Dodatkowo realizowano umowę wykonawczą z 2017 r. niezgodnie z jej postanowieniami, m.in. zaniechano jej aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych. Jednocześnie podjęto działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego MPO i wypłaceniem spółce dopłaty za 2019 r. i 2020 r. w kwotach, które stanowiły – odpowiednio – 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji załącznika nr 1 do tej umowy, co było niezgodne z § 6 ust. 13 i § 12 ust. 3 umowy wykonawczej z 2017 r. Do 19 czerwca 2020 r. gmina wypłaciła spółce łącznie o 537 932 814 zł więcej niż wskazano w obowiązujących załącznikach finansowych do umowy wykonawczej. Ponadto podpisano umowę z firmą audytorską, która nie wykazała się wymaganym przez zamawiającego doświadczeniem, oraz zaakceptowano przygotowany przez audytorów *Audyt rekompensaty*, mimo że nie zawierał on informacji o przeanalizowaniu przez audytorów sprawozdania finansowego MPO za 2019 r.

Również w latach 2018–2020 (do 18 września), pomimo uznania za zasadne 18 wniosków[351] – złożonych w trybie art. 6s ucpg, z powodu nieodebrania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości[352] – i wypłacenia wnioskodawcom z tego powodu łącznie 16 255 zł, nie podjęto działań w celu nałożenia kar umownych na podmioty zobowiązane do odbierania odpadów komunalnych z terenu tych nieruchomości. W gminie tej w latach 2019–2020 (do 18 września) nie wszczynano postępowań administracyjnych lub wszczynano je z opóźnieniem, w celu nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1 ucpg, na podmioty odbierające odpady bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, zgodnie z art. 9b ucpg.

[351] Wnioski z: 16 marca 2018 r.; 14 maja 2018 r.; 27 czerwca 2018 r.; 8 i 23 sierpnia 2018 r.; 19 lutego 2019 r.; 15 marca 2019 r.; 4 i 15 czerwca 2019 r.; 16 i 23 lipca 2019 r.; 8 sierpnia 2019 r.; 3 października 2019 r. (2 wnioski); 18 i 21 października 2019 r.; 7 listopada 2019 r.; 9 grudnia 2019 r.

[352] Głównie przez 2 operatorów.

Ustalono również przypadki niewłaściwego nadzoru gmin nad wyposażeniem właścicieli nieruchomości w pojemniki lub worki lub ich właściwym oznakowaniem. I tak w 1 gminie[353] burmistrz nierzetelnie nadzorował realizację obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów zmieszanych dostosowane do wymagań wynikających z regulaminu[354]. W 2 gminach[355], w ramach oględzin ustalono pojemniki, które nie zostały oznaczone napisem wskazującym rodzaj frakcji odpadów.

Zdjęcie nr 4
Pojemniki na odpady komunalne na terenie nieruchomości

Źródło: materiały własne NIK.

Roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

W gminach sporządzano roczne analizy stanu gospodarki odpadami

W skontrolowanych gminach, w okresie objętym kontrolą, sporządzano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg. W 3 gminach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. W 1 gminie analizę za 2018 r. sporządzono nieterminowo, a w analizie sporządzonej za 2016 r. umieszczono informację niezgodną ze stanem faktycznym dotyczącym kontroli prowadzonych przez straż gminną[356]. W 1 gminie nie sporządzono analizy za 2018 r.[357] W 1 gminie[358], w analizach za lata 2016–2019 prezentowane były niepełne koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Powodowało to znaczne rozbieżności w danych o wysokości dochodów, kosztów i deficytu środków w budżecie systemu gospodarki tymi odpadami, co było niezgodne z art. 9tb ust. 1 pkt 3 ucpg w związku z art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg.

[353] Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią.

[354] W altance nr 1 znajdowało się 11 pojemników (wszystkie w kolorze zielonym), w altance nr 2–10 pojemników (5 w kolorze zielonym, 2 czarne, 3 metalowe), w altance nr 3–4 pojemniki (wszystkie w kolorze zielonym), w altance nr 4–6 pojemników (5 w kolorze zielonym, 1 w czarnym), w altance nr 5–10 pojemników (4 w kolorze zielonym, 4 czarne, stalowe), w altance nr 6–14 pojemników (9 w kolorze zielonym, 5 niebieskich).

[355] Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Gminy Nieporęt.

[356] Urząd Gminy Nieporęt.

[357] Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

[358] Urząd m.st. Warszawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK rzetelna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi powinna prezentować rzeczywiste dochody i koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie. Powinna zawierać pełną i rzetelną informację na temat stanu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie oraz wnioski wynikające z tej analizy. Materiał ten powinien stanowić podstawę wszelkich planowanych zmian w systemie, np. w zakresie wysokości opłat wynikających z kalkulacji rosnących planowanych kosztów, czy planowanych potrzeb inwestycyjnych. Coroczna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi jest obowiązkiem, spoczywającym na prezydencie miasta zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg i jest dokonywana w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W gminie stwierdzono również, że w załączniku do sprawozdania GUS *SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna* za 2019 r. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zostały wykazane niezgodnie ze stanem faktycznym[359].

Problemami dotyczącymi systemu gospodarki odpadami komunalnymi identyfikowanymi w gminach, w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów były m.in.: załamanie rynku odpadowego – gwałtowny, niemożliwy do przewidzenia wzrost cen zagospodarowania odpadów komunalnych, problemy z zagospodarowaniem odpadów (zwłaszcza w 2019 r.), szczególnie problem z zagospodarowaniem warstwy nadsitowej czy odpadów wielkogabarytowych, problem zanieczyszczenia odpadów, zbyt rozbudowany system segregowania odpadów. Inne zgłaszane problemy dotyczyły m.in.: zbiorowej odpowiedzialności mieszkańców w nieruchomościach wielolokalowych, która może rodzić ogromne niezadowolenie społeczne, braku nadzoru nad małymi i średnimi firmami remontowo-budowlanymi, braku merytorycznego wsparcia ze strony urzędów centralnych i wojewódzkich, skomplikowanych sprawozdań rocznych, braku bieżącej informacji odnośnie do planowanych prac legislacyjnych dotyczących istotnych zmian z punktu widzenia prawa miejscowego, dużego udziału odpadów opakowaniowych w strumieniu odpadów komunalnych i braku odpowiedzialności producentów za wprowadzane opakowania.

[359] W kosztach ogółem nie uwzględniono większości kosztów obsługi administracyjnej systemu w wysokości 13 965,9 tys. zł, które stanowiły wynagrodzenia pracowników z pochodnymi od wynagrodzeń i dodatkowym rocznym wynagrodzeniem. Koszty te – na potrzeby sporządzenia załącznika do sprawozdania GUS, i przy uwzględnieniu struktury kosztów systemu określonej w art. 6r ust. 2 ucpg, powinny być powiększone o koszty analiz, opinii i doradztwa (76,6 tys. zł) i inne koszty (45,8 tys. zł). Z kolei włączenie do kosztów ogółem kosztów działań edukacyjnych i promocyjnych w wysokości 236,3 tys. zł było sprzeczne z *Objaśnieniami do Załącznika do formularza SG-01*. W koszcie ogółem nie należy wymieniać kosztów edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 4 ucpg. W załączniku nie ujęto również kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych w wysokości 98,2 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niespełna połowa gmin podejmowała działania dla poprawy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

Spośród skontrolowanych w poniższym zakresie 23 gmin i 2 związków międzygminnych w 11 jednostkach[360] (tj. 44%) podejmowano działania mające na celu poprawę stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Działania jakie podejmowały gminy to m.in. działania informacyjne i edukacyjne, angażowanie straży miejskiej do kontroli właścicieli nieruchomości. Odnośnie do wzrostu ceny czy problemów z zagospodarowaniem odpadów powoływano własne spółki lub budowano instalacje przetwarzające odpady z regionu.

Przykład

W **gminie Nieporęt** 30 lipca 2019 r. rada gminy przyjęła stanowisko nr XI/1/2019 w sprawie trudnej sytuacji dotyczącej gospodarki odpadami komunalnymi w gminie Nieporęt oraz pilnych potrzeb zmian ustawowych dotyczących gospodarki odpadami, w którym Rada Gminy Nieporęt wyraziła zaniepokojenie problemami występującymi w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wśród tych problemów wymieniono drastycznie rosnące koszty odbioru i zagospodarowania odpadów przekładające się na opłaty ponoszone przez mieszkańców.

W 32% gmin nie składano skarg i wniosków

W 8 jednostkach z 23[361] i 2 związków międzygminnych (tj. 32%) nie złożono w okresie objętym kontrolą żadnej skargi ani wniosku. W pozostałych składano zarówno skargi i wnioski pisemnie, jak i zgłaszano telefonicznie lub w formie elektronicznej. Najczęściej właściciele nieruchomości zgłaszali nieprawidłowości w zakresie: braku realizacji usługi odbioru odpadów zgodnie z harmonogramem, niedostarczenia pojemników oraz worków na odpady, nieporządku wokół pojemników w punkcie gromadzenia odpadów, braku odbioru odpadów szczególnie surowcowych i wielkogabarytowych czy zielonych, częstotliwości odbioru odpadów.

Przykłady

Do **związku gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie** w latach 2016–2020 (I półrocze) wpłynęło 7 skarg[362] i 4 wnioski[363] dotyczące funkcjonowania na terenie gminy Miłakowo systemu gospodarowania odpadami. Wnioski dotyczyły m.in. przepisów w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz przesunięcia terminu wdrożenia nowelizacji ucpg, zaś skargi – informacji o złożonej deklaracji, nieodebrania w danym dniu odpadów. Związek gmin odpowiedział na ww. wnioski, zaś skargi dotyczące nieodebranych odpadów zostały przekazane do realizacji podmiotowi je odbierającemu i zweryfikowane, a odpowiedź udzielona składającemu skargę.

[360] Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Miejski w Gdańsku, Urząd Miasta Malborka, Urząd Miasta Rzeszowa, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miasta Jelenia Góra, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie.

[361] Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miejski w Bornem Sulinowie, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miejski w Mielcu, Urząd Gminy Cisna, Urząd Gminy w Strawczynie.

[362] Po 1 w: 2016 r., 2018 r. i 2020 r., 4 w 2019 r.

[363] Po 1 w 2017 r. i 2018 r., 2 w 2020 r.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** pełniący obowiązki zastępcy dyrektora BGO, odnośnie liczby skarg dotyczących realizacji usługi odbioru odpadów z gminy w poszczególnych latach objętych kontrolą wyjaśnił, że: *BGO nie prowadziło dotąd rejestrów, które pozwoliłyby przedstawić dane, które wpłynęły do nas drogą e-mail lub telefonicznie*. Z danych przekazanych przez dyrektora BGO wynika, że poprzez portal Warszawa 19115, od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2020 r., mieszkańcy i wykonawcy usług zgłosili: 346 613 awarii/interwencji (z tego: w 2016 r. – 16 881; w 2017 r. – 19 559; w 2018 r. – 41 938; w 2019 r. – 140 706; w 2020 r. – 127 529) oraz 76 585 reklamacji (z tego: w 2016 r. – 1 582; w 2017 r. – 1 914; w 2018 r. – 6 661; w 2019 r. – 34 052; w 2020 r. – 32 376). Dodatkowo we wskazanym okresie zarejestrowano sprawy rozpatrywane w trybie wyjaśnień w łącznej liczbie 4 302 oraz 112 na podstawie rejestru skarg i wniosków.

Do **Urzędu Miejskiego w Gdańsku** od 1 stycznia 2018 r.[364] wpłynęło łącznie 15 skarg i wniosków dotyczących gospodarowania odpadami (6 w 2018 r., 1 w 2019 r. i 8 w 2020 r.), które dotyczyły m.in.: niewykonania usługi odbioru odpadów, nieterminowości odbiorów, utrudniania w pozbywaniu się sprzętu, bezpodstawnego naliczania opłat za gospodarowanie odpadami, błędnej wysokości opłaty. Wszystkie skargi i wnioski zostały w urzędzie rozpatrzone i w przypadku uznania ich zasadności podjęto czynności w celu wyjaśnienia i ewentualnej naprawy zgłoszonych problemów w tym upomnienia lub nałożenia kary na wykonawcę usługi.

5.3.2. Nadzór straży miejskiej nad właściwym postępowaniem z odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości

Organizacja i realizacja zadań w jednostkach straży miejskiej

W 56,3% straży miejskich nie wyodrębniono jednostek do kontroli z zakresu ochrony środowiska, w tym postępowania z odpadami

Spośród 16 skontrolowanych jednostek straży miejskiej 6[365] (tj. 37,5%) działało w ramach struktur organizacyjnych urzędów gmin i nie wyodrębniono w nich komórek organizacyjnych do kontroli z zakresu ochrony środowiska, w postępowania z odpadami. W 3 jednostkach straży miejskiej[366] (tj. 18,8%) działających odrębnie od struktur organizacyjnych gminy również nie wyodrębniono komórek organizacyjnych dla ww. zadań. W ww. jednostkach strażnicy realizowali swoje zadania na podstawie nadanych im upoważnień.

W pozostałych 7 jednostkach (tj. 43,7%) zostały wyodrębnione m.in.: referaty, sekcje, wydziały patrolowo – interwencyjne, z tym że w straży miejskiej w Gdańsku odrębny Referat Ekologiczny utworzono od 27 lutego 2020 r.

Z reguły nie wyodrębniano środków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami

Tylko w 5 z 16 jednostek straży miejskiej[367] (tj. 31,3%) wyodrębniono środki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami komunalnymi. W pozostałych jednostkach działania były podejmowane i realizowane z ogólnych funduszy przeznaczonych na działalność straży miejskiej.

[364] Tj. od kiedy objął zadania związane z obsługą systemu.

[365] W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu, Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urzędzie Miasta Malborka, Urzędzie Miejskim w Korszach, Urzędzie Miejskim w Mielcu, Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej.

[366] W Straży Miejskiej w Szczecinie, w Straży Miejskiej w Bornem Sulinowie, w Straży Miejskiej w Jeleniej Górze.

[367] Jednostka Straży m.st Warszawy, Jednostka Straży Miejskiej w Pruszkowie, Jednostka Straży Miejskiej w Kielcach, Jednostka Straży Miejskiej w Bydgoszczy, Urząd Miejski w Mielcu.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Malborka** w planie finansowym wydzielono środki na realizację przez straż miejską zadań polegających na ochronie porządku publicznego. Komendant wyjaśnił, że straż miejska nie ma wydzielonych środków na realizację zadań z ochrony środowiska (środki na te zadanie mieszczą się w ogólnej kwocie na ochronę porządku publicznego).

W **Urzędzie Miejskim w Mielcu** w budżecie straży miejskiej wyodrębniono środki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, planowano środki finansowe w szczególności na badanie próbek popiołu pobieranych z domowych palenisk oraz na usuwanie i przetrzymywanie pojazdów pozostawionych na terenie gminy, których stan wskazuje, że nie są używane. Planowane środki w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio (dane podano na podstawie budżetów zatwierdzonych do realizacji):

- 2016 – budżet straży – 664 335 zł, w tym: badanie próbek popiołu – 2 520 zł, usuwanie wraków samochodów – 5 000 zł;
- 2017 – budżet straży – 849 971 zł, w tym: badanie próbek popiołu – 2 000 zł, usuwanie wraków – 3 640 zł;
- 2018 – budżet straży – 735 571 zł, w tym badanie próbek popiołu – 2 000 zł, usuwanie wraków – 8 600 zł;
- 2019 – budżet straży – 703 133 zł, w tym: badanie próbek popiołu – 2 500 zł, usuwanie wraków – 6 000 zł;
- 2020 – budżet straży – 813 895 zł, w tym: badanie próbek popiołu – 3 014 zł, usuwanie wraków – 15 700 zł.

Prowadzenie kontroli

Zakres kontroli prowadzonych przez jednostki straży miejskich

Jednostki straży miejskiej podejmowały kontrole w wyniku zgłoszeń mieszkańców, interwencji przekazanych z urzędów gmin, jednostek straży pożarnej, czy w wyniku ustaleń dokonywanych podczas patroli prowadzonych przez funkcjonariuszy straży miejskiej. Większość podejmowanych kontroli dotyczyła spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych. Kontrolowano również zbieranie odpadów na terenie nieruchomości w miejscach do tego nieprzeznaczonych, porzucanie odpadów / zaśmiecanie miejsca dostępnego dla publiczności, posiadanie umowy na odbiór odpadów komunalnych, liczbę osób wytwarzających odpady na terenie danej nieruchomości, a także sprawdzano porzucane pojazdy. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości najczęściej dotyczyły spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych, zaśmiecania miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, braku pojemników na odpady, mycia i/lub naprawy pojazdów w miejscach niedozwolonych, braku umowy na odbiór odpadów, a także demontażu w miejscu niedozwolonym pojazdu wycofanego z eksploatacji.

W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości funkcjonariusze stosowali pouczenia, wystawiali mandaty karne lub skierowano wniosek do sądu o ukaranie. W niewielkim stopniu prowadzono kontrole sprawdzające.

Przykład

W **Jednostce Straży Miejskiej w Bydgoszczy** badaniem objęto 25 spraw dotyczących kontroli przeprowadzonych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Przedmiotem kontroli było: zbieranie odpadów na nieruchomo-

ści poza pojemnikami lub workami do tego przeznaczonymi (14 przypadków), spalanie odpadów komunalnych w instalacjach do tego nieprzeznaczonych (7 przypadków), porzucanie odpadów / zaśmiecanie miejsca dostępnego dla publiczności (2 przypadki), wystawienie mebli i innych odpadów wielkogabarytowych w celu przekazania odbiorcy odpowiadającemu za odbieranie odpadów, poza terminem odbioru tych odpadów (2 przypadki). W trakcie kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w 14 przypadkach – zbieranie odpadów na nieruchomości poza pojemnikami lub workami do tego przeznaczonymi (nałożono 5 mandatów karnych, udzielono 4 pouczeń, skierowano 6 wniosków do sądu o ukaranie – we wszystkich sprawach sąd wyrokami nakazowymi uznawał obwinionych winnymi i wymierzał kary grzywny);
- w 6 przypadkach – spalanie odpadów w instalacjach do tego nieprzeznaczonych (nałożono 5 mandatów karnych, skierowano 1 wniosek do sądu o ukaranie – w sprawie sąd wyrokiem nakazowym uznał obwinionego winnym i wymierzył karę grzywny);
- w 2 przypadkach – porzucanie odpadów / zaśmiecanie miejsca dostępnego dla publiczności (nałożono 1 mandat, udzielono jednego pouczenia);
- w 2 przypadkach – wystawienie mebli i innych odpadów wielkogabarytowych w celu przekazania odbiorcy odpowiadającemu za odbieranie odpadów, po terminie odbioru tych odpadów (nałożono 1 mandat, udzielono 1 pouczenia).

W wyniku podejmowanych działań w ww. zakresie, udzielano sprawcom pouczeń[368], nałożono 1 484 mandaty w latach 2016–2020, odpowiednio: 420, 464, 396, 180, 24[369]) skierowano do sądu 17 wniosków o ukaranie (6, 1, 5, 1, 4).

Przypadki nierzetelnego i niezgodnego z prawem prowadzenia kontroli

W 6 jednostkach[370] stwierdzono przypadki niesporządzania protokołów pokontrolnych, co stanowiło naruszenie art. 380 ustawy Poś. W 1 jednostce[371] w 2 z 25 zbadanych przypadków stwierdzono nierzetelne przeprowadzenie kontroli, z czego w 1 kontroli ustalono, że pomimo iż właściciel na terenie nieruchomości składował odpady niebezpieczne (eternit), nie wydano zaleceń i nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej, czy odpady te zostały usunięte. W innej kontroli ustalono, że mieszkaniec spalał w instalacji grzewczej foliowe worki i ukarano go mandatem w wysokości 50 zł, nie przeprowadzono jednak kontroli sprawdzającej. W 1 jednostce[372], w wyniku analizy 40 dokumentacji kontroli stwierdzono, że zostały one przeprowadzone bez upoważnienia burmistrza, czym naruszono art. 379 ust. 2 ustawy Poś, w związku z art. 9u ust. 2 ucpg. W 1 jednostce[373] nie przeprowadzono kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku 14 kontroli, spośród analizowanych 20 z lat 2016–2020 (do 30 czerwca). W 1 jednostce[374], w 1 przypadku kon-

[368] Statystyka straży miejskiej w zakresie środków oddziaływania wychowawczego, prowadzona była dla poszczególnych rozdziałów Kodeksu wykroczeń, bez podziału na artykuły.

[369] Stan na 31 marca 2020 r.

[370] W jednostkach straży miejskiej: m.st. Warszawy, Pruszkowa, Sandomierza, Olsztyna, Korsz, Malborka.

[371] W Sandomierzu.

[372] W Malborku.

[373] Jednostka Straży Miejskiej w Kielcach.

[374] Jednostka Straży Miejskiej w Jeleniej Górze.

trolę sprawdzającą przeprowadzono dopiero po 10 miesiącach od stwierdzenia nieprawidłowości. W 1 jednostce[375] spośród 17 skontrolowanych spraw, w których dokonano pomiarów czystości powietrza na terenie gminy, w 3 przypadkach stwierdzono, że pomimo przekroczenia normy emisji pyłu zawieszonego PM_{10} i $PM_{2,5}$, nie podjęto czynności zmierzających do ustalenia sprawcy, ani nie przekazano takiej informacji prezydentowi miasta i wojewódzkiemu inspektorowi, w celu podjęcia dalszych działań.

Zgłaszane do jednostek straży miejskiej nieprawidłowości

Do 11 skontrolowanych jednostek straży miejskiej łącznie skierowano 158 828 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami. Zgłoszenia głównie dotyczyły spalania odpadów na terenie nieruchomości lub w domowych instalacjach grzewczych i gromadzenia odpadów na terenie nieruchomości, lub w miejscach do tego nieprzeznaczonych, zanieczyszczania miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, porzuconych wraków pojazdów. Zgłaszano również nieprawidłowości w selektywnym zbieraniu odpadów, przepełnione kontenery na odpady, zalegające odpady wielkogabarytowe i budowlano-remontowe.

Przykłady

W **Jednostce Straży Miejskiej w Mielcu** w latach 2016–2020 (styczeń–maj) odnotowano zgłoszenia od mieszkańców Mielca w sprawie zanieczyszczenia powietrza w Specjalnej Strefie Ekonomicznej oraz spalania odpadów w domowych paleniskach. Łącznie przyjęto 264 zgłoszenia z terenu tej strefy (256 potwierdzonych) oraz 814 zgłoszenia dotyczące domowych palenisk (217 potwierdzone). Ponadto przyjęto łącznie 122 zgłoszenia dotyczące podrzucania odpadów w miejscach zabronionych (108 potwierdzonych). Liczba nałożonych sankcji w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: w 2016 r. – 7 mandatów karnych, 10 pouczeń; w 2017 r. – 19 mandatów karnych, 30 pouczeń; w 2018 r. – 11 mandatów karnych, 1 pouczenie; w 2019 r. – 11 mandatów karnych, 13 pouczeń; w 2020 r. (do końca maja) – 11 mandatów karnych, 8 pouczeń.

W **Jednostce Straży m.st. Warszawy**, w okresie objętym kontrolą, odnotowano łącznie 101 380 zgłoszeń dotyczących niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami, z tego: 48 593 zgłoszeń telefonicznych, 19 248 pisemnych, 33 539 w wyniku interwencji funkcjonariuszy straży miejskiej. W poszczególnych latach odnotowano następujące ilości zgłoszeń:

- w 2016 r. – 16 252, z tego: 1 627 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości; 12 510 – składowania odpadów na terenie nieruchomości; 2 115 – innych nieprawidłowości[376];
- w 2017 r. – 24 104, z tego: 2 452 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości; 19 280 – składowania odpadów na terenie nieruchomości; 2 282 – innych nieprawidłowości;
- w 2018 r. – 24 419 zgłoszeń, z tego: 2 748 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości; 17 185 – składowania odpadów na terenie nieruchomości; 2 220 – spalania odpadów w piecach grzewczych; 2 266 – innych nieprawidłowości;

[375] Jednostka Straży Miejskiej w Pruszkowie.

[376] *Inne nieprawidłowości* obejmują m.in.: prowadzenie punktu zbierania odpadów z naruszeniem obowiązków, leki / odpady biologiczne, przepełnione śmietniki / kosze uliczne, umieszczenie zużytego sprzętu elektronicznego z innymi odpadami, umieszczanie zużytych baterii i akumulatorów z innymi odpadami, zanieczyszczanie / zaśmiecanie terenów.

– w 2019 r. – 22 387 zgłoszeń, z tego: 2 398 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości; 11 276 – składowania odpadów na terenie nieruchomości; 6 334 – spalania odpadów w piecach grzewczych; 2 379 – innych nieprawidłowości;
– w 2020 r. (do 31 sierpnia) – 14 218 zgłoszeń, z tego: 1 717 dotyczących spalania odpadów na terenie nieruchomości; 7 711 – składowania odpadów na terenie nieruchomości; 3 653 – spalania odpadów w piecach grzewczych; 1 137 – innych nieprawidłowości.

Monitorowanie pożarów miejsc deponowania odpadów

Spośród 16 skontrolowanych jednostek straży miejskich ustalono, że w okresie objętym kontrolą w 4[377] nie monitorowano pożarów miejsc deponowania odpadów, do 3[378] nie wpłynęły informacje o pożarach, w 6[379] poinformowano, że pożary nie wystąpiły. W 3 odnotowano łącznie 156 pożarów[380]. W przypadku powstania pożaru w miejscach deponowania odpadów strażnicy przede wszystkim zabezpieczali miejsce zdarzenia przed dostępem osób postronnych, a także ustalali w miarę możliwości świadków zdarzenia.

Zdjęcie nr 5
Pojemniki na odpady umieszczone przed altanką śmietnikową

Źródło: materiały własne NIK.

[377] Jednostki straży miejskiej: w Gdańsku, w Nakle nad Notecią, w Bydgoszczy, w Pruszkowie.

[378] Jednostki straży miejskiej w: Środzie Śląskiej, Bornem Sulinowie, Olsztynie (komendant straży miejskiej wziął udział 24 maja 2018 r. w posiedzeniu Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zwołanym przez Prezydenta Olsztyna w związku z trwającym (od wczesnych godzin rannych) pożarem odpadów wielkogabarytowych magazynowanych na terenie Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Olsztynie.

[379] Jednostki straży miejskiej w: Jeleniej Górze, Rzeszowie, Korszach, Malborku, Sandomierzu, Kielcach.

[380] W jednostkach straży miejskiej w: m. st. Warszawy – 131 pożarów, Szczecinie – 22, Mielcu – 3.

5.3.3. Nadzór marszałków województw nad rynkiem odpadów komunalnych

Monitorowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi

W UM monitorowano rynek odpadów komunalnych głównie na podstawie informacji ze sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych

W 8 skontrolowanych UM dla monitorowania stanu gospodarki odpadami komunalnymi wykorzystywano przede wszystkim informacje pochodzące ze sprawozdań gmin i prowadzących instalacje przetwarzające odpady komunalne. Sporadycznie wykorzystywano informacje z przeprowadzonych kontroli, z danych z decyzji administracyjnych oraz baz danych będących w dyspozycji poszczególnych UM. Analizy wykonywano głównie dla potrzeb opracowania aktualizacji wpgo oraz sprawozdań z realizacji wykonania wpgo.

We wszystkich UM prowadzono, zgodnie z art. 38b ust. 1 ustawy o odpadach, wykaz instalacji komunalnych. W 1 UM[381] 4 instalacje MBP znajdujące się na ww. liście nie posiadały prawomocnego pozwolenia zintegrowanego.

Brak wiedzy o sposobach zagospodarowania odpadów powstających po przetworzeniu odpadów komunalnych

W UM brak było wiedzy o sposobach postępowania z odpadami powstałymi po przetworzeniu odpadów komunalnych. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM[382] nie ma podstaw prawnych do pozyskania i gromadzenia takich danych. Jednak dla potrzeb aktualizacji wpgo współpracowano z samorządami gminnymi oraz operatorami instalacji w wyniku czego zidentyfikowano problemy z zagospodarowaniem odpadów o kodzie 19 12 12[383], powstających w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych. Ze względu na brak odpowiedniego rynku zbytu dla tego rodzaju odpadów, a także przepisy ograniczające możliwość termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z ich przetworzenia, odpady o kodzie 19 12 12 są magazynowane w znacznych ilościach, co z kolei ogranicza możliwości przerobowe odpadów o kodzie 20 03 01[384]. Zidentyfikowano także problemy z zagospodarowaniem odpadów zbieranych selektywnie. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM, ograniczenia ilości przetwarzania tych odpadów wynikały z braku wystarczającej liczby odrębnych instalacji do ich przetwarzania, co powodowało, że trafiały one do instalacji MBP, a także z braku możliwości przetwarzania frakcji palnej pochodzącej z ich przetwarzania oraz wyczerpania pojemności magazynów tych odpadów. Dyrektor ww. departamentu wyjaśnił m.in.: *Doświadczenia pokazały, że większość przedsięwzięć zgłoszonych i uwzględnionych w WPGO nie została zrealizowana przez podmioty, które deklarowały budowę/rozbudowę instalacji. Sytuacja ta miała wpływ na wystąpienie w 2018 roku problemów w zakresie przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych, które mogą być przetwarzane jedynie w instalacjach wskazanych w WPGO.* […].

[381] Mazowiecki UM.

[382] Podkarpacki UM.

[383] Kod 19 12 12 *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, inne niż wymienione w 19 12 11.* Kod 19 12 11 *Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, zawierające substancje niebezpieczne.*

[384] Kod 20 03 01 *Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 1 UM[385] posiadano wiedzę o odpadach o kodach 19 12 10 i 19 12 12 wytworzonych w instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych funkcjonujących na terenie województwa pomorskiego oraz o sposobach zagospodarowania tego rodzaju odpadów z rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, które gromadzone były w bazie WSO. Baza ta nie pozwalała na uzyskanie oddzielnej informacji o masie wytworzonych odpadów o kodzie 19 12 12 stanowiącej tzw. frakcję odpadów wysokokalorycznych[386], ani na uzyskanie informacji na temat odpadów o ww. kodach przekazanych do zagospodarowania w instalacjach zlokalizowanych poza terenem województwa.

W 2 UM[387]nie posiadano wiedzy o ilości wytworzonych w poszczególnych latach odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania w instalacjach, w których poszczególne rodzaje odpadów były przetwarzane, ze wskazaniem ilości odpadów w nich przetworzonych.

Infografika nr 5
Analiza problemów dotyczących odpadów komunalnych w UM

Źródło: materiały własne NIK.

W 4 UM identyfikowano problemy w gospodarowaniu odpadami komunalnymi

Problemy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi identyfikowano głównie dla potrzeb aktualizacji wpgo. W 4 UM[388] wskazano problemy dotyczące m.in. występowania *dzikich wysypisk*, niedostatecznej liczby utworzonych PSZOK, niewystarczającej mocy przerobowej instalacji do recyklingu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,

[385] Pomorski UM.

[386] Ponieważ dane dotyczące wytwarzanych pozostałości podawane były łącznie dla całego kodu odpadów, a frakcja podsitowa o wielkości 0–80 mm (kierowana w całości do biologicznego przetwarzania) i nadsitowa o wielkości powyżej 80 mm (wysokokaloryczna, z której wydzielono część surowców wtórnych przydatnych do recyklingu, a pozostałość kierowano do dalszego przetwarzania w celu uzyskania paliwa alternatywnego) klasyfikowane były, jako ten sam kod odpadów.

[387] Mazowiecki UM, zachodniopomorski UM.

[388] Świętokrzyski UM, warmińsko-mazurski UM, kujawsko-pomorski UM, podkarpacki UM.

niezadowalającego postępu w selektywnym zbieraniu odpadów komunalnych, nieosiągania przez część gmin odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku niektórych frakcji odpadów komunalnych, niewystarczającej świadomości ekologicznej mieszkańców w zakresie prawidłowego selektywnego zbierania odpadów, prawidłowego postępowania z odpadami i negatywnego wpływu odpadów na środowisko przyrodnicze. Identyfikowano również problem braku punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia, zbyt małej częstotliwości odbierania odpadów od mieszkańców, niewystarczającej efektywności sortowania odpadów surowcowych w instalacjach, braku instalacji do recyklingu odpadów, problemy w zakresie przetwarzania frakcji nadsitowej (powyżej 80 mm), duże odległości od instalacji przetwarzających odpady komunalne.

W żadnym UM nie zlecono badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie poszczególnych województw

W żadnym ze skontrolowanych UM nie zlecano i nie przeprowadzano badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie województwa. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM Województwa Podkarpackiego żaden z przepisów prawa nie nakładał na marszałka obowiązku zlecania badań morfologii odpadów. Ponadto wystarczająca jest morfologia odpadów określona w Kpgo 2022, ponieważ specyfika odpadów wytwarzanych na terenie województwa nie odbiega od przedstawionej w tym programie.

Zdaniem NIK określona w Kpgo 2022 morfologia odpadów komunalnych została ustalona na podstawie badań przeprowadzonych w 2008 r. i w związku z tym nie może odzwierciedlać aktualnego udziału poszczególnych frakcji materiałowych w strumieniu odpadów komunalnych. Wobec powyższego odnoszenie się do danych z przed ponad 12 lat może przyczynić się do niezgodnego z faktycznymi potrzebami planowania gospodarki odpadami na terenie województwa. Należy zauważyć, że w UM identyfikowano problemy z zagospodarowaniem jedynie niektórych frakcji materiałowych.

W UM w ograniczonym stopniu przeprowadzano kontrole podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych

W 1 UM[389] nie planowano kontroli podmiotów prowadzących instalacje, a kontrole tych instalacji przeprowadzane były jedynie w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości. W 2 UM[390], mimo że planowano nie realizowano kontroli w pełnym zakresie. W 2 UM[391] zaplanowano i przeprowadzono kontrole zgodnie z planem. W 1 UM[392] nie przeprowadzono kontroli instalacji MBP przyjmującej odpady komunalne pochodzące z terenu wszystkich gmin w województwie. W 1 UM[393] nie prowadzono kontroli. Stwierdzone podczas prowadzonych przez pracowników UM kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji odpadów prowadzonej przez te podmioty a danymi wykazywanymi w rocznym sprawozdaniu o wytwarzanych odpadach

[389] Kujawsko-pomorski UM.

[390] Pomorski UM, mazowiecki UM.

[391] Dolnośląski UM i podkarpacki UM (nie zrealizowano 1 kontroli instalacji w 2019 r., do której kontroli marszałek utracił uprawnienia).

[392] Warmińsko-mazurski UM.

[393] Świętokrzyski UM.

i o gospodarowaniu odpadami, oraz nieprzestrzegania warunków określonych w decyzji marszałka na wytwarzanie odpadów i w pozwoleniu zintegrowanym.

Przykłady

W **świętokrzyskim UM** w latach 2016–2019 nie przeprowadzono żadnej kontroli instalacji sortowania selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska[394] UM wyjaśnił: [...] *organem powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania oceny stanu środowiska, w oparciu o art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska* [...] *jest Inspekcja Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 2 przywołanej powyżej ustawy, do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska* [...] *w zakresie: a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, a także prowadzenia określonej działalności laboratoryjnej, w tym wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występującej w środowisku. Decyzje administracyjne (pozwolenia), wydawane w trybie ustawy Prawo ochrony środowiska, wyszczególnione w art. 180, są decyzjami reglamentującymi wprowadzanie do środowiska poszczególnych substancji, określające warunki ich wprowadzania oraz system monitoringu parametrów procesowych. W celu kontrolowania przestrzegania przepisów oraz ww. warunków, niezbędne jest posiadanie przez Organ właściwego zaplecza kadrowego, atestowanych urządzeń pomiarowych oraz możliwości laboratoryjnych. Takiego zaplecza nie posiada Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, wobec tego działania takie prowadzi jednostka do tego powołana, czyli Inspekcja Ochrony Środowiska.* [...]. NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach. W art. 379 ustawy Poś ustawodawca jednoznacznie wskazał marszałka jako zobowiązanego do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

W **warmińsko-mazurskim UM** nie skontrolowano w okresie 2016–2020 (do końca września) instalacji MBP (przyjmującej odpady ze wszystkich gmin w województwie), co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art 9w ustawy ucpg. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM wyjaśnił, że przeprowadzenie było utrudnione, ponieważ podmiot był często kontrolowany przez inne organy, a zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[395] liczba kontroli u tego samego przedsiębiorcy jest ograniczona. Ponadto ustalono, że pomimo stwierdzenia naruszeń w kontroli kompostowni odpadów zielonych i innych bioodpadów dotyczących m.in. braku pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzenie wód opadowych oraz niezgodnego z decyzją sposobu magazynowania odpadu 19 05 03, nie poinformowano o nich wioś, do czego zobowiązywał art. 379 ust. 5 ustawy Poś. Dyrektor ww. departamentu wyjaśnił, że w opinii organu, nie stwierdzono nieprawidłowości wymagających podjęcia działań wioś. Wynikały one z braku znajomości przepisów i polegały głównie na błędach w sprawozda-

[394] Funkcjonujący w strukturze UM do 31 stycznia 2020 r. Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska był odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z prowadzeniem kontroli w zakresie opłat za składowanie odpadów, baterii i akumulatorów, odpadów opakowaniowych, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

[395] Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm., dalej: *Prawo przedsiębiorców.*

niach składanych marszałkowi. Żadne ze stwierdzonych nieprawidłowości nie wynikały z nielegalnych działań i nie miały konsekwencji, które mogłyby stanowić zagożenie dla środowiska. Dodał również, że podmiot został pouczony o obowiązkach prawnych i udzielono mu instruktażu na miejscu. Po zakończeniu kontroli złożył wymagane sprawozdania.

Dwaj marszałkowie zgłaszali problemy dotyczące odpadów ministrowi właściwemu ds. klimatu i środowiska

Ustalono, że w 2 UM[396] w okresie objętym kontrolą podejmowane były działania inicjujące zmianę przepisów prawa w celu poprawy stanu gospodarki odpadami. W tym zakresie Marszałek Województwa Mazowieckiego występował z pismami do Prezesa Rady Ministrów, Ministra, NIK, ABW, czy przewodniczącego Podkomisji stałej ds. monitorowania gospodarki odpadami. Podejmowane były również stanowiska Konwentu Marszałków Województw, dotyczące m.in. systemowych rozwiązań związanych z procedurą uchwalania wpgo, czy nowych regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności przepisów odnoszących się do gospodarki odpadami (przekazane Prezesowi Rady Ministrów). Ponadto w związku z wystąpieniem czasowych problemów z zagospodarowaniem odpadów zielonych w województwie mazowieckim, marszałek występował z pismami do Ministra w sprawie rekomendacji sposobu postępowania ze strumieniem odpadów komunalnych oraz przekazywał do resortu środowiska korespondencję podmiotów informujących. W podkarpackim UM po zniesieniu regionów w gospodarce odpadami komunalnymi, w piśmie do Ministra[397] marszałek wskazał na konsekwencje wprowadzonych zmian oraz wyraził oczekiwanie wprowadzenia zakazu przetwarzania niesegregowanych odpadów komunalnych poza terenem województwa, na którym zostały wytworzone, określenia sytuacji wyjątkowych od tego zakazu, a także wprowadzenia sankcji karnych za naruszenie zasady bliskości[398]. Marszałek postulował do Ministra o ograniczenie zakazu termicznego przetwarzania odpadów komunalnych, w ilości większej niż 30% wytworzonych, wyłącznie do odpadów o kodzie 20 03 01 i wprowadzenie ograniczeń w imporcie odpadów palnych z zagranicy[399]; przyśpieszenie prac nad mechanizmami wpływającymi na efektywność ekonomiczną zakładów zajmujących się recyklingiem odpadów oraz systemem wsparcia dla wprowadzających na rynek produkty wytworzone z odpadów[400]; dokonanie szczegółowej analizy niedorozwoju instalacji do recyklingu oraz zezwolenie, na czas określony,

[396] Mazowiecki UM i podkarpacki UM.

[397] Pismo znak: OS-III.7011.15.2019.KS z 20 listopada 2019 r.

[398] Zasada, która nakazuje gospodarować odpadami możliwie blisko możliwie blisko miejsca ich powstania. Zgodnie z art. 20 ustawy o odpadach, odpady – z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami – w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę, do najbliżej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone.

[399] Pismo znak: S-III.7013.55.2018.KS z 18 lipca 2018 r. W odpowiedzi, Minister wskazał, że w celu spełnienia kryteriów dopuszczania odpadów do składowania należy w pierwszej kolejności podjąć działania zwiększające efektywność prowadzenia selektywnego zbierania odpadów, a w dalszej kolejności pozostałe zmieszane odpady komunalne powinny być przetwarzane w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania w taki sposób, aby powstawało jak najwięcej odpadów nadających się do recyklingu i odzysku albo do termicznego przetwarzania.

[400] Pismo znak: OS-III.7013.65.2019.KS z 1 sierpnia 2019 r.

na deponowanie odpadów palnych na składowiskach odpadów[401]; przyśpieszenie prac nad wypracowaniem odpowiednich instrumentów wsparcia dla prowadzących recykling odpadów lub wprowadzenie ograniczeń dla wytwórców opakowań i produktów niedających się do recyklingu[402].

Weryfikacja i sporządzanie sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi

Weryfikacja sprawozdań gmin bez weryfikacji dokumentów źródłowych

Tylko do 2 z 8 skontrolowanych UM[403] wszystkie gminy z terenu województwa przekazały sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w terminie określonym w art. 9q ust. 2 ucpg, tj. do 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym. Opóźnienia wynosiły do 4 miesięcy. We wszystkich UM weryfikowano składane przez gminy sprawozdania, jednak tylko w 1 UM[404] wnioskowano do gmin o przedłożenie dokumentów źródłowych np. dokumentów ewidencji odpadów w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie sposobów gospodarowania odpadami komunalnymi i osiąganych celów w zakresie odzysku, w tym recyklingu odpadów.

Sprawozdania gmin wymagały korekt

We wszystkich UM wzywano wójtów, burmistrzów, prezydentów miast na podstawie art. 9r ust. 2 do dokonania korekt w sprawozdaniach. Wnioski o korekty dotyczyły m.in. przygotowania sprawozdania na właściwym formularzu, podania masy odpadów z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku. Korekty sprawozdań dotyczyły m.in. mas odpadów odebranych i zebranych, sposobów zagospodarowania odpadów, mas odpadów stanowiących pozostałości z sortowania i mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów przekazanych do składowania (odpady o kodach: 19 12 12, 19 05 99, 19 05 03), mas odpadów poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami wybranych frakcji odpadów oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Wsparcie dla gmin ze strony UM

W celu poprawy jakości sporządzanych przez gminy sprawozdań w 1 UM[405] opracowano wytyczne dla gmin dotyczące ich sporządzania. W 1 UM[406] przeprowadzono szkolenie w ramach zorganizowanej konferencji. W 1 UM[407] przed zbliżającym się terminem przekazania sprawozdań, organizowane były spotkania dla przedstawicieli gmin z terenu województwa, a w 1 UM[408] na stronie internetowej BIP zamieszczono przewodnik dla gmin i związków gminnych dotyczący sporządzania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym za poszczególne lata 2016–2018, który w latach 2017–2019 przesłano do gmin i związków gminnych również pocztą elektroniczną. Przesłano

[401] Pismo znak: OS-III.7013.55.2018.KS z 15 września 2018 r.
[402] Pismo znak: OS-III.7011.15.2019.KS z 20 listopada 2019 r.
[403] Kujawsko-pomorski UM, podkarpacki UM.
[404] Świętokrzyski UM.
[405] Zachodniopomorski UM.
[406] Warmińsko-mazurski UM.
[407] Podkarpacki UM.
[408] Pomorski UM .

również informacje dotyczące opublikowanej przez GUS wartości współczynnika niezbędnego do obliczenia osiągniętego w poszczególnych latach poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych. Pracownicy weryfikujący sprawozdania odbywali również robocze rozmowy telefoniczne. Pracownicy 1 UM[409] udzielali konsultacji telefonicznych, mailowych oraz w siedzibie UM. Opracowano również materiały pomocnicze, które przekazywano osobom sporządzającym sprawozdania.

Nie wszystkie gminy osiągały zakładane cele w zakresie odpadów komunalnych

W 6 województwach[410] wykazano, że nie we wszystkich gminach osiągano cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, określone w rozporządzeniu w sprawie poziomów recyklingu. W 1 województwie wszystkie gminy wykazały osiągnięcie wymaganych poziomów odzysku i recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, natomiast w 2016 r. wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów innych niż niebezpieczne budowlanych i rozbiórkowych nie osiągnęło 15 gmin, w 2017 r. – 9 gmin, w 2018 r. – 6 gmin. Cele w zakresie ograniczania składowania odpadów ulegających biodegradacji, określone w rozporządzeniu 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 oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w 3 województwach[411] nie zostały zrealizowane.

Przykłady

W **województwie pomorskim** z danych zawartych w sprawozdaniach gminnych (zgodnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach marszałka) wynikało, że:

- w 2016 r. wszystkie 103 gminy i związek komunalny[412], tj. 100% gmin osiągnęło wymagany 18% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, określony w rozporządzeniu w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych;
- w 2017 r. 109 gmin i związek komunalny[413], tj. 97,6% ogółu gmin osiągnęło wymagany 20% poziom recyklingu ww. odpadów, a 3 gminy nie osiągnęły tego poziomu (wynosił on od 18,9% do 19,6%);
- w 2018 r. 100 gmin, tj. 81,3% ogółu gmin osiągnęło wymagany 30% poziom recyklingu ww. odpadów, a 12 gmin i związek komunalny nie osiągnęło tego poziomu (wynosił on od 10,0% do 28,0%).

Określone w ww. rozporządzeniu poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (kolejno 42%, 45% i 50%), osiągnął

[409] Świętokrzyski UM.

[410] W województwach: świętokrzyskim, mazowieckim, zachodniopomorskim, dolnośląskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim.

[411] W województwach: mazowieckim, dolnośląskim, pomorskim.

[412] Do związku należało 20 gmin.

[413] Od 2017 r. do związku należało 11 gmin.

związek międzygminny i odpowiednio 89, 96 i 93 gmin[414], tj. łącznie 93,2%, 89,9% i 86,7% gmin[415], a nie osiągnęło odpowiednio 8, 12 i 16 gmin (osiągnęły poziom od 0,0% do odpowiednio 38,9%, 40,0% i 44,0%).

Poziom ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji określony w rozporządzeniu w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji[416] wymagany w 2016 r. i 2017 r. (45%) osiągnęły wszystkie gminy (odpowiednio 103 i 112) i związek międzygminny, a w 2018 r. (40%) osiągnęło 107 gmin i związek międzygminny, tj. 95,9% ogółu gmin, natomiast 5 gmin nie osiągnęło tego poziomu (wynosił on od 43,0% do 67,0%).

W **województwie mazowieckim** wymagane do osiągnięcia poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania, które gminy obowiązane były osiągnąć w poszczególnych latach nie zostały osiągnięte: Z kolei wymagane do osiągnięcia poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych Wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła nie został osiągnięty: w 2016 r. przez 27 gmin, w 2017 r. przez 32 gminy, w 2018 r. przez 80 gmin. Ponadto, wymagany poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie został osiągnięty w 2016 r. przez 15 gmin, w 2017 r. przez 8 gmin, w 2018 r. przez 21 gmin. Z przedłożonych za lata 2016–2018 sprawozdań wynika, że w 2016 r. dla 60 gmin, w 2017 r. dla 57 gmin, a w 2018 r. dla 46 gmin nie było możliwe określenie wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, gdyż z ich terenu nie odebrano danej frakcji odpadów.

W **województwie dolnośląskim** ze złożonych sprawozdań wynikało, że niektóre gminy nie osiągnęły wymaganego w poszczególnych latach poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, tj. 2 gminy w 2016 r., 3 gminy w 2017 r. i 21 gmin w 2018 r. Ze złożonych przez gminy sprawozdań wynikało również, że tylko 4 gminy w 2017 r. i 5 gmin w 2018 r. osiągnęło poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Przypadki nierzetelnego sporządzania przez marszałków rocznych sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych

Skontrolowane UM przekazywały Ministrowi autokorekty do sprawozdań, co wynikało z przekazywanych przez gminy korekt do sprawozdań. W 7 przypadkach[417] Minister po analizie danych ze sprawozdań wzywał marszałka na podstawie art. 9s ust. 4 ucpg do jego uzupełnienia lub poprawienia. Uwagi Ministra najczęściej dotyczyły błędnych kodów odpadów; ujmowania odpadów w niewłaściwych częściach sprawozdań; wskazania niewłaściwego procesu zagospodarowania odpadów lub braku określenia

[414] W poszczególnych latach odpowiednio na terenie 6, 4 i 3 gmin nie były odbierane i zbierane odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiących odpady komunalne.

[415] Na terenie, których były odbierane i zbierane odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiących odpady komunalne, tj. odpowiednio 117, 119 i 100.

[416] 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 – obowiązujące w zakresie poziomów osiągniętych w 2016 r. i 2017 r. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – obowiązujące w zakresie poziomów osiągniętych w 2018 r.

[417] Marszałków województw: świętokrzyskiego, mazowieckiego, zachodniopomorskiego (odnośnie sprawozdania za 2016 r.), kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego, pomorskiego, podkarpackiego.

takiego procesu; niewskazania roku sprawozdawczego, w którym niektóre odpady zostały wykazane jako odebrane lub zebrane, niewskazania nazwy i adresu instalacji, do której przekazano odpady; niewskazania osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, niezgodności sumy podanych mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania i nieprzekazanych do składowania z łączną masą selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, niezgodności sumy podanych mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania i nieprzekazanych do składowania z łączną masą selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

W 1 UM[418] stwierdzono, że w wyniku wezwania przez Ministra – za pośrednictwem platformy ePUAP – marszałka do weryfikacji sprawozdania za 2017 r.[419] została złożona korekta tego sprawozdania po terminie wynikającym z art. 9s ust. 4 ucpg. Badanie w zakresie wykazanego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego zużycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wykazało, że w przekazanej 13 października 2017 r. Ministrowi a korekcie sprawozdania za 2016 r. w 5 przypadkach (na 169) nie zostały ujęte, zgodnie z art. 9s ust. 3 pkt 5 ucpg, dane wynikające z rocznych sprawozdań gminnych[420]. Ponadto pomimo skorygowania w tym zakresie danych przez kolejnych 11 gmin, marszałek nie złożył ponownej korekty sprawozdania za 2016 r.[421] W konsekwencji UM nie przekazał Ministrowi rzetelnych danych w zakresie osiągniętego przez gminy poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, matali, tworzyw sztucznych i szkła. Również w innym UM[422] przekazano Ministrowi korekty sprawozdania za 2018 r. po terminie.

---

418 UM Województwa Dolnośląskiego.

419 Pismo nr DGO-III.075.19.2018.PL z 3 sierpnia 2018 r.

420 Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego zużycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł: [1] wg sprawozdania gminy Jedlina Zdrój z 5.04.2017 r. – 117%, wg sprawozdania marszałka 54%; [2] wg skorygowanego sprawozdania gminy Kąty Wrocławskie z 10.07.2017 r. – 38%, wg sprawozdania marszałka 39%; [3] wg skorygowanego sprawozdania gminy Lewin Kłodzki z 22.08.2017 r. – 31%, wg sprawozdania marszałka 36%; [4] wg skorygowanego sprawozdania gminy Milicz z 2.10.2017 r. – 27%, wg sprawozdania marszałka 31%; [5] wg skorygowanego sprawozdania gminy Oleśnica z 30.03.2017 r. – 84%, wg sprawozdania marszałka 74%.

421 Dotyczy to następujących gmin: [1] Długołęka – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 29.11.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 53%, wg sprawozdania marszałka 48%; [2] Duszniki Zdrój – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 4.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 26%, wg sprawozdania marszałka 3%; [3] Dziadowa Kłoda – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 4.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 47%, wg sprawozdania marszałka 46%; [4] Kamieniec Ząbkowicki – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 28.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 18%, wg sprawozdania marszałka 12%; [5] Kłodzko – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 24.11.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 30%, wg sprawozdania marszałka 68%; [6] Oborniki Śląskie – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 19.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 40%, wg sprawozdania marszałka 39%; [7] Piława Górna – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 1.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 24%, wg sprawozdania marszałka 18%; [8] Prusice – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 18.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 32%, wg sprawozdania marszałka 38%; [9] Ścinawa – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 14.12.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 18%, wg sprawozdania marszałka 17%; [10] Wołów – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 9.11.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 36%, wg sprawozdania marszałka 35%; [11] Żarów – wg skorygowanego sprawozdania gminy z 25.10.2017 r. osiągnięty poziom wyniósł 19%, wg sprawozdania marszałka 16%.

422 Mazowiecki UM.

5.3.4. Nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad rynkiem odpadów komunalnych

Planowanie i realizacja przez wioś kontroli podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi

Wojewódzcy inspektorzy planowali i prowadzili kontrole podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi

Ogółem w skontrolowanych wioś, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano 691 kontroli, z czego w 4 wioś[423] nie zrealizowano łącznie 25 kontroli. Kontrolami objęto podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi, w tym przetwarzające odpady, zbierające odpady, w zakresie realizacji przepisów ucpg.

Ponadto w 8 wioś przeprowadzono łącznie 414 kontroli pozaplanowych (doraźnych/interwencyjnych). Przyczyną podejmowania kontroli pozaplanowych były głównie wnioski o interwencje. Kontrole pozaplanowe podejmowano również na wniosek marszałków w sprawie kontroli instalacji i miejsc magazynowania odpadów. Ponadto prowadzono kontrole w związku z zamknięciem i rekultywacją składowisk, zmianą pozwoleń zintegrowanych.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzano m.in. gospodarowanie odpadami bez prawomocnych decyzji administracyjnych, niezgodnie z posiadanymi decyzjami w zakresie miejsc i sposobów magazynowania odpadów czy dotrzymania limitów przyjmowania odpadów do instalacji, w tym odpadów wielkogabarytowych, brak prowadzenia ewidencji odpadów lub prowadzenie ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym; właściwego utrzymania i prowadzenia składowisk.

Przykład

W **wioś w Gdańsku** w latach 2016–2019 zaplanowano łącznie 36 kontroli w podmiotach gospodarujących odpadami komunalnymi[424], z tego:

- 8 w 2016 r. (8 w podmiotach zbierających odpady komunalne, będących jednocześnie podmiotami przetwarzającymi odpady komunalne, w tym: w 1 przypadku w podmiocie odbierającym odpady komunalne);
- 17 w 2017 r. (17 w podmiotach zbierających odpady komunalne, w tym: 10 w podmiotach będących jednocześnie podmiotami przetwarzającymi odpady komunalne i w 1 przypadku w podmiocie odbierającym odpady komunalne);
- 4 w 2018 r. (4 w podmiotach zbierających odpady komunalne, będących jednocześnie podmiotami przetwarzającymi odpady komunalne, w tym: w 1 przypadku w podmiocie odbierającym odpady komunalne);
- 7 w 2019 r. (7 w podmiotach zbierających odpady komunalne, w tym 6 w podmiotach będących jednocześnie podmiotami przetwarzającymi odpady komunalne i w 2 przypadkach w podmiotach odbierających odpady komunalne).

W latach 2016–2019 wioś przeprowadził łącznie 36 kontroli planowych w ww. podmiotach (8 w 2016 r., 17 w 2017 r., 4 w 2018 r. i 7 w 2019 r.).

[423] Wioś: w Warszawie, w Kielcach, w Bydgoszczy, w Olsztynie.

[424] Podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi to odpowiednio podmioty prowadzące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych/instalacje komunalne, podmioty zbierające odpady komunalne, podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ww. okresie wioś przeprowadził łącznie 31 kontroli pozaplanowych, z tego: 6 w 2016 r., 7 w 2017 r., 13 w 2018 r. i 5 w 2019 r. Przyczyną ich podjęcia były interwencje (22 przypadki) oraz wnioski zarządzającego instalacją lub innych organów m.in. o sprawdzenie nowo wybudowanej instalacji lub zmiany pozwolenia zintegrowanego (9 przypadków). W 11 przypadkach stwierdzono naruszenia, które dotyczyły m.in. uciążliwości odorowej (w 3 przypadkach), nieterminowego złożenia zbiorczego zestawienia o danych o rodzajach i ilości odpadów, naruszenia warunków pozwolenia zintegrowanego, zbierania odpadów w sposób nieselektywny, braku ewidencji odpadów, eksploatacji instalacji do biologicznego przetwarzania odpadów bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów. W wyniku ww. kontroli wydano 9 zarządzeń pokontrolnych, 4 pouczenia, 2 mandaty (w łącznej wysokości 0,7 tys. zł) oraz nałożono 2 administracyjne kary pieniężne (w wysokości 6,2 tys. zł). Ww. podmioty w terminie poinformowały o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych.

W połowie skontrolowanych wioś nie prowadzono kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne

W 4 z 8 skontrolowanych wioś[425] prowadzono kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i spełnienia przez nich wymagań określonych w ucpg i w rozporządzeniu MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady . W 2 wioś[426] przeprowadzono kontrole pozaplanowe w związku interwencjami. Uzasadnieniem wioś dla niepodejmowania kontroli podmiotów odbierających odpady był art. 9u ucpg, zgodnie z którym w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli z nieruchomości, kontrolę co najmniej raz na 2 lata, prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W 1 wioś[427] nie prowadzono kontroli u podmiotów odbierających odpady komunalne, a także zgodnie założeniami w ISK, nie klasyfikowano podmiotów odbierających odpady komunalne do poszczególnych kategorii ryzyka. Jak wyjaśnił Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska [...] *WIOŚ w Warszawie nie planował do kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne, ponieważ zgodnie z art. 9u ucpg, wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, w tym kontroli podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest zgodnie z art. 9b ust. 1 ucpg działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców Rejestry działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzą wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast właściwi ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 ucpg). Zgodnie z art. 9z ust. 6 ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 9 u – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 5000 zł (wymierzanej zgodnie z art. 9zb ust. 2 ww. ustawy przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska). Odnośnie do art. 9n, 9na, 9nb ucpg (przedkładanie sprawozdań półrocznych i rocznych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta) kary pieniężne określone w art. 9x, 9xa i 9xaa ucpg nakładają na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójtowie, burmistrzowie l*

[425] Wioś w Olsztynie, w Rzeszowie, w Szczecinie, we Wrocławiu.

[426] Wioś w Bydgoszczy, we Wrocławiu.

[427] Wioś w Warszawie.

ub prezydenci miast właściwi ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej (art. 9zb ust. 1), miejsce położenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 9zb ust. 1a) lub miejsce położenia punktu zbierania odpadów komunalnych, stanowiących frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 9zb ust. 1aa).

NIK nie podziela ww. stanowiska, ponieważ ze względu na nieprawidłowości związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi niezbędna jest kontrola podmiotów odbierających odpady z terenu nieruchomości, przede wszystkim w zakresie sposobu dalszego postępowania z odpadami, a także spełnienia przez te podmioty wymagań określonych przepisami.

Prowadzono kontrole PSZOK

We wszystkich wioś planowano i przeprowadzano kontrole prowadzących PSZOK. Nieprawidłowości stwierdzane w wyniku kontroli to m.in.: prowadzenie zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia, prowadzenie ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem faktycznym lub brak prowadzenia ewidencji odpadów, niesporządzenie i nieprzekazanie marszałkowi rocznych sprawozdań o odpadach, magazynowanie odpadów niezgodnie z decyzją, niezabezpieczanie odpadów przed działaniem czynników atmosferycznych, nieprawidłowa klasyfikacja odpadów, brak oznaczania kodami magazynowanych odpadów, niesprawny system wizyjny monitorowania miejsc deponowania odpadów.

Przykład

W **wioś w Kielcach** badano m.in. dostępność punktu dla mieszkańców gminy (poprzez ocenę odległości, jaką należy pokonać by oddać odpady oraz ryzyka powstawania *dzikich wysypisk* na terenie gminy), możliwość przekazywania tam co najmniej odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ucpg, warunki formalno-prawne funkcjonowania PSZOK, przestrzeganie wymagań dotyczących zbierania odpadów w sposób selektywny i odpowiedniego ich magazynowania, określonych w art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o odpadach. Z protokołów analizowanych kontroli wynikało, że we wszystkich PSZOK analizowano prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów na podstawie dostępnej dokumentacji oraz przekazywanie odpadów odbiorcom, którzy posiadali wymagane zezwolenia. W 2 kontrolach stwierdzono naruszenia polegające na zbieraniu odpadów bez wymaganego zezwolenia (nałożono administracyjne kary pieniężne). W 2 innych kontrolach ujawniono nieprawidłowości w sprawozdawczości i ewidencji i w związku z nimi, na podstawie art. 180 i art. 180a ustawy o odpadach wymierzono 2 mandaty karne (łącznie 0,7 tys. zł). We wszystkich omawianych kontrolach przeprowadzono oględziny terenu, urządzeń i wyposażenia PSZOK. W kontrolach przeprowadzonych w 2019 r. uwzględniono kontrolę systemu wizyjnego oraz operatów przeciwpożarowych. Podmioty kontrolowane przekazały terminowo informacje o realizacji wszystkich zarządzeń pokontrolnych.

Decyzje wioś wstrzymujące działalność podmiotu gospodarującego odpadami komunalnymi

W wioś w niewielkim stopniu wstrzymywano działalności podmiotów działających niezgodnie z prawem

W 3 wioś[428], w okresie objętym kontrolą, nie wydawano decyzji wstrzymujących działalność podmiotu gospodarującego odpadami komunalnymi na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach. W 3 wioś[429] wstrzymano działalność podmiotów na podstawie 32 ust. 1a, które zbierały lub

[428] Wioś w Warszawie, w Rzeszowie, w Olsztynie.

[429] Wioś w Bydgoszczy, w Gdańsku, we Wrocławiu.

przetwarzały odpady bez wymaganej decyzji. W 1 przypadku na podstawie art. 364 ustawy Poś wioś[430] wstrzymał działalność instalacji MBP, a 1 wioś[431] w trybie art. 365 ust. 1 ustawy Poś wydał decyzję wstrzymującą eksploatację składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne z powodu braku wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Ponadto 1 wioś[432]w okresie objętym kontrolą, w stosunku do 10 podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, wszczynał z urzędu na podstawie art. 365 ustawy Poś postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Postępowania te na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. były zawieszane. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że złożenie przez podmiot wniosku do marszałka lub innego organu o wydanie pozwolenia zintegrowanego wypełnia znamiona zagadnienia wstępnego, dotyczącego rozstrzygnięcia sprawy o udzielenie tego pozwolenia, stanowiąc uzasadnienie do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. 5 instalacji w województwie mazowieckim nie posiadało pozwolenia zintegrowanego, w tym 2 instalacje były wyłączone z eksploatacji.

Prowadzenie kontroli na wniosek marszałka

Niewielka liczba kontroli zlecanych przez marszałków

Łącznie do 8 skontrolowanych wioś marszałkowie skierowali 181 wniosków o przeprowadzenie kontroli podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi. Najwięcej kontroli – 47 zlecił Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w wyniku tych wniosków zostały przeprowadzone[433] 34 kontrole[434]: Wnioski te były uwzględniane w ramach kontroli planowych realizowanych przez wioś – 7 oraz pozaplanowych – 27. Najmniejszą liczbę kontroli – 3 zlecił Marszałek Województwa Dolnośląskiego. Wnioski o przeprowadzenie kontroli kierowane były również na podstawie art. 41a ust. 1 oraz art. 146 ustawy o odpadach, a także w związku z interwencjami, które wpływały do UM od obywateli lub samorządów lokalnych.

Przykład

Do **wioś w Szczecinie** w latach 2016–2020 wpłynęło od marszałka 25 wniosków[435] o przeprowadzenie kontroli podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi. Przeprowadzono 16 kontroli[436]. W 14 z 16 przeprowadzonych kontroli brał udział przedstawiciel UM. W 2 pozostałych przypadkach po zakończeniu kontroli, wioś informował pisemnie marszałka

[430] Wioś w Warszawie.

[431] Wioś w Szczecinie.

[432] Wioś w Warszawie.

[433] Do 9 listopada 2020 r.

[434] Kontrole w 2 podmiotach obejmowały po 2 wnioski marszałka, a więc wniosków marszałka było 36.

[435] W 2016 r. 5, w 2017 r. 3, w 2018 r. 1, w 2019 r. 4, w 2020 r. 12. Wnioski obejmowały m.in. zakres przepisów art. 41a oraz art. 146 ust. 5 ustawy o odpadach.

[436] Pozostałe kontrole z 25 wnioskowanych mają zostać przeprowadzone w 2020 r. i dotyczą wniosków marszałka z 2020 r.

o ustaleniach[437]. Średni termin wszczęcia kontroli przez wioś od otrzymania wniosku wynosił 51 dni. W 3 przypadkach wszczęcie kontroli nastąpiło w okresie dłuższym niż 100 dni od wpływu wniosku o przeprowadzenie kontroli (133 dni, 169 dni, 138 dni[438]). Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił: [...] *Inspekcja ma do wykonania ponad 330 zadań. Wykonywanie kontroli to nie jedyne zadanie IOŚ. Bardzo dużo czasu pochłania sporządzanie raportów, zestawień, sprawozdań, opinii, informacji, prowadzenie działań pokontrolnych* [...].

Opóźnienia w podjęciu kontroli

W 1 wioś[439] kontrole pozaplanowe w związku z wnioskami marszałka były rozpoczynane w terminie od 1 do 154 dni od wpływu wniosku, z czego 11 rozpoczęto w terminie powyżej 60 dni od wpływu wniosku.

W 1 wioś[440] kontrolę podjęto po upływie 9 miesięcy od przekazania informacji przez marszałka i nie przekazano informacji o jej wynikach. Ponadto w 1 przypadku informację o wynikach kontroli, przekazano marszałkowi po 7 miesiącach.

Zdaniem NIK podejmowanie kontroli z opóźnieniem może uniemożliwić ustalenie ewentualnych nieprawidłowości, które były przedmiotem zgłoszenia.

Podczas kontroli nie pobierano próbek odpadów do badań

W trakcie czynności kontrolnych inspektorzy wioś przeprowadzali oględziny, sprawdzano dokumenty, analizowano zapisy monitoringu wizyjnego. Nie pobierano (poza nielicznymi wyjątkami w 3 wioś[441]) próbek do badań. W 1 z 3 wioś[442], w których pobrano próbki do badań w ramach 3 kontroli zakwestionowano, przedstawiane przez zarządzających instalacjami, wyniki badań odpadów kierowanych do składowania, w tym w 2 ujawniono, że próby do tych badań były pobierane przez zleceniodawcę, co było niezgodne z art. 147a ust. 1 ustawy Poś. Wątpliwości kontrolujących budziły wyniki oględzin frakcji nadsitowej odpadu 19 12 12, w której stwierdzono duży udział tworzyw sztucznych, co podwyższało kaloryczność tych odpadów. Ustalenia inspektorów wioś potwierdziły wyniki badań zlecone zewnętrznemu akredytowanemu laboratorium, z których wynikało, że ciepło spalania tych odpadów było wyższe niż dopuszczalne (wynosiło 17,3±2,8 MJ/kg i 17,9 ±2,9 MJ/kg). Ustalono również, że w 1 przypadku inspektor wioś[443] w trakcie czynności kontrolnych nie ustalił, czy kontrolowany podmiot weryfikował badania kierując odpady o kodzie 19 12 12 i z grupy 20 do składowania na składowisko odpadów, mimo że ww. kontrola dotyczyła przestrzegania przepisów w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów, w tym m.in. rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania, oraz decyzji administracyjnych przez prowadzących składowiska odpadów. Inspektor wioś

[437] W 1 przypadku w terminie krótszym niż miesiąc od rozpoczęcia kontroli, w 1 przypadku w terminie krótszym niż 2 miesiące od rozpoczęcia kontroli (wniosek marszałka był uzupełniany po rozpoczęciu kontroli).

[438] Kontrole: WIOŚ-Sz 276/2019, WIOŚ-Sz 88/2020, WIOS-Sz 60/2020.

[439] Wioś w Bydgoszczy.

[440] Wioś w Kielcach.

[441] Wioś w Kielcach, w Rzeszowie (pobrano próbki odpadów w ramach 2 kontroli), w Warszawie (pobrano próbki odpadów w 1 przypadku).

[442] Wioś w Kielcach.

[443] Wioś w Olsztynie.

przeprowadzający kontrolę podmiotu zarządzającego składowiskiem odpadów wyjaśnił, że w trakcie czynności kontrolnych nie podjęto się sprawdzenia dokumentów dla tych odpadów, ponieważ badania dopuszczające odpady do składowania były sprawdzane wyrywkowo w kontroli przeprowadzonej w 2018 r.

Zdaniem NIK niepobieranie próbek odpadów do badań ogranicza możliwość ustalenia skali nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami, w tym ich odziaływania na środowisko.

Nakładanie przez wojewódzkich inspektorów kar pieniężnych

Wojewódzcy inspektorzy wydawali decyzje w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych

W okresie objętym kontrolą wojewódzcy inspektorzy wydawali decyzje w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, na podstawie ustawy o odpadach i ucpg, podmiotom prowadzącym zbieranie, przetwarzanie odpadów komunalnych lub odbierających odpady komunalne. Kary wymierzano m.in. w związku z gospodarowaniem odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, przetwarzaniem odpadów bez wymaganego zezwolenia, naruszeniem w zakresie miejsca magazynowania odpadów. Na podstawie ucpg wymierzano kary pieniężne dla gmin za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu lub nieograniczenie do wysokości określonej w przepisach masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania oraz nieterminowe złożenie sprawozdań. Kary nakładano również na podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi za nieprzedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych.

Przykłady

Świętokrzyski wioś w latach 2016–2020 (do 30 maja) wdrożył 124 postępowania administracyjne dotyczące nałożenia kar pieniężnych z art. 194 i 195 ustawy o odpadach na podmioty korzystające ze środowiska łącznie na 3 671,4 tys. zł. Wśród tych postępowań 37 (30%) dotyczyło gospodarowania odpadami komunalnymi (w latach 2016–2020 było, odpowiednio: 2, 13, 5, 13 i 4 takich postępowań), łącznie na 2 245,1 tys. zł.

Od 3 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne podmioty lub ich pełnomocnicy złożyli odwołania do Głównego Inspektora, które dotychczas nie zostały rozpatrzone. W 3 przypadkach kary nie zostały wpłacone i podlegają procedurze egzekucji należności. Pozostałe 31 kar, łącznie na 154,1 tys. zł, wpłacono. W okresie objętym kontrolą administracyjne kary pieniężne wymierzono 22 podmiotom gospodarującym odpadami komunalnymi (w odniesieniu do 5 podmiotów wszczęto więcej niż 1 postępowanie, np. 1 z podmiotów wymierzono 5 kar, innemu 4 kary). Największą grupę (15, tj. 68%) stanowiły podmioty odbierające lub zbierające odpady komunalne. Podmioty, którym wymierzono kary najczęściej zbierały lub przetwarzały odpady komunalne bez wymaganego zezwolenia, takie naruszenia były przyczyną wymierzenia 23 kar łącznie na 2 205,1 tys. zł (98% ogółu). W okresie objętym kontrolą wymierzono 14 administracyjnych kar pieniężnych gminom, które nie osiągały wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych (5 gmin) lub nie ograniczyły do wysokości określonej w przepisach masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (5 gmin) albo sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi były nierzetelne bądź złożone nieterminowo (4 gminy). W 2016 r. wymierzono kary 5 gminom (łącznie na 4 tys. zł). Egzekucja tych kar została zawieszona na rok, na mocy decyzji wojewódz-

kiego inspektora, podjętej na podstawie art. 9zb ust. 3, art. 9ze ust. 2 ucpg. Przeprowadzona kontrola sposobu usunięcia naruszeń wykazała poprawę sytuacji przetwarzania odpadów w gminach i w efekcie kary te umorzono. W 2018 r. i 2019 r. wymierzono kary administracyjne 8 gminom o łącznej wysokości, odpowiednio 5,4 tys. zł, 6,7 tys. zł. Trzy decyzje były konsekwencją niedotrzymania przez gminy terminu składania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. Pozostałe decyzje wynikały z nieosiągnięcia przez gminy wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do użycia frakcji odpadów komunalnych, tj. papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. W 2020 r. (do końca maja) wymierzono karę administracyjną 1 gminie za nieterminowe przekazanie marszałkowi korekty sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r. Termin zapadalności 1 z ww. kar został odroczony, gdyż 11 lutego 2019 r. gmina złożyła do GIOŚ odwołanie, które dotychczas nie zostało rozpatrzone. Pozostałe kary zostały wyegzekwowane.

Pomorski wioś w latach 2016–2020 (I półrocze) nałożył na podmioty prowadzące przetwarzanie odpadów komunalnych kary pieniężne w łącznej wysokości 5 686,4 tys. zł na podstawie ustawy o odpadach: w 2016 r. 1 podmiotowi w wysokości 7,0 tys. zł, w 2017 r. 3 podmiotom w łącznej wysokości 7,2 tys. zł, w 2018 r. 9 podmiotom w łącznej wysokości 99,0 tys. zł, w 2019 r. 8 podmiotom w łącznej wysokości 5 213,2 tys. zł, w 2020 r. 2 podmiotom w łącznej wysokości 360,0 tys. zł.

Kary nałożono w związku z gospodarowaniem odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, przetwarzaniem odpadów bez wymaganego zezwolenia, naruszeniem w zakresie miejsca magazynowania odpadów o kodzie 19 12 12 (przechowywanie w miejscach nieprzeznaczonych), prowadzeniem przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 bez wymaganego zezwolenia na przetwarzanie odpadów, gospodarowaniem odpadów niezgodnie z posiadanym zezwoleniem. Do 6 sierpnia 2020 r. dokonano wpłat tytułem 3 kar (12,0 tys. zł), w 1 sprawie odroczono termin płatności (do 30 czerwca 2021 r.), 2 sprawy są w trakcie postępowania egzekucyjnego, a w 7 sprawach złożono odwołania do GIOŚ.

Wojewódzcy inspektorzy nie zawiadamiali organów o naruszeniach przepisów z zakresu gospodarki odpadami

Tylko 2 wojewódzkich inspektorów[444] zawiadomiło organy o naruszeniu przepisów z zakresu przepisów o odpadach, z czego Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wystąpił raz do sądu powszechnego o ukaranie sprawcy wykroczenia w związku z odmową przyjęcia mandatu. Sąd wydał wyrok nakazowy.

Przykład

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wykorzystywał możliwość kierowania wniosków o ukaranie do właściwego miejscowo sądu i zawiadamiał organy ścigania, jeśli w wyniku kontroli stwierdzono naruszenia przepisów ustawy o odpadach lub ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, za które przewidziana była odpowiedzialność za wykroczenia lub przestępstwa.

W 1 przypadku, polegającym na niedopełnieniu przez zarządzającego składowiskiem obowiązku zaprzestania przyjmowania odpadów po uzyskaniu zgody na jego zamknięcie, wojewódzki inspektor, skierował wniosek o ukaranie do sądu za popełnione wykroczenie. Nieusunięcie zakopanych odpadów komunalnych było podstawą do sporządzenia wniosku o ukaranie innego posiadacza odpadów na podstawie art. 31a ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony

[444] Wojewódzcy inspektorzy: w Szczecinie i w Kielcach.

Środowiska. Wojewódzki inspektor kierował zawiadomienia do prokuratury oraz do policji o możliwości popełnienia przestępstwa przez podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi wystąpił też z wnioskiem o rozszerzenie prowadzonego już śledztwa. Złożono też zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa w 2 innych sprawach związanych z niewłaściwym gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

W innej sprawie skierowano 2 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku m.in. z niewłaściwym magazynowaniem przez podmiot odpadów łatwopalnych oraz prowadzeniem ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym.

Identyfikacja pożarów i zapobieganie ich powstawaniu

W wioś identyfikowano miejsca zagrożone pożarami i ustalano przyczyny wystąpienia pożarów

W 8 skontrolowanych wioś, w okresie objętym kontrolą, odnotowano łącznie 172 pożary miejsc deponowania odpadów. Najwięcej pożarów wioś odnotował w województwie świętokrzyskim – 38, najmniej w województwie warmińsko-mazurskim – 4. Pożary występowały najczęściej w miejscach magazynowania odpadów, w tym odpadów wielkogabarytowych, na terenie punktów skupu złomu odpadów, gdzie m.in. płonęły odpady pochodzące z demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, na terenie składowisk odpadów oraz w miejscach nielegalnego deponowania odpadów. Przyczynami pożarów były samozapłony odpadów, które najczęściej występowały na składowiskach odpadów, podpalenia, najczęściej w miejscach magazynowania odpadów, a w przypadku części pożarów nie zidentyfikowano ich przyczyny. Informacje o pożarach do wioś przekazywane były głównie przez PSP, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa, media, prowadzących instalacje. Ustalono, że wszystkie badane wioś prowadziły kontrole miejsc zagrożonych wystąpieniem pożarów, jednak nie we wszystkich wioś prowadzono te kontrole w każdym roku[445] W wyniku kontroli składowisk i miejsc zbierania odpadów stwierdzano m.in. zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia, magazynowanie odpadów w sposób powodujący zagrożenie dla środowiska, składowanie odpadów niespełniających warunków dopuszczenia do składowania (m.in. o dużej zawartości tworzyw sztucznych).

Od 2018 r. z wioś przekazywano do GIOŚ informacje na temat działalności w zakresie zapobiegania występowania pożarów odpadów i informacje dotyczące występowania pożarów i rodzaju odpadów, które ulegały spaleniu.

Przykłady

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska[446] informował GIOŚ o każdym pożarze, mającym miejsce w województwie, jego rozmiarach i przebiegu akcji gaśniczej oraz przekazywał wyniki analiz i obserwacji dotyczących zagrożenia pożarami. W obszernej informacji dotyczącej pożaru miejsca nielegalnego składowania odpadów pochodzenia chemicznego wskazano zagrożenia wynikające ze składowania podobnych odpadów w 3 innych

[445] W wioś w Olsztynie nie przeprowadzono żadnej kontroli w 2018 r.

[446] W Kielcach.

lokalizacjach na terenie województwa świętokrzyskiego[447]. Jak wyjaśnił wojewódzki inspektor niezadawalająca efektywność działań wioś w tej sprawie wynikała z tego, że *organy samorządowe nieskutecznie prowadzą postępowania egzekucyjne, nie zważając na realne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Również prokuratury przewlekle prowadzą swoje postępowania, niektóre wręcz umarzają, co powoduje, iż do dnia dzisiejszego (przedsiębiorcy) nie ponieśli żadnej odpowiedzialności za porzucenie odpadów na terenie województwa świętokrzyskiego.*

W **wioś w Warszawie** w latach 2016–2020 (do 30 maja) odnotowano łącznie 19 pożarów miejsc deponowania odpadów, w: 2016 r – 3 pożary; 2017 r. – 1 pożar; 2018 r. – 7 pożarów; 2019 r. – 7 pożarów; 2020 r. – 1 pożar.

We wszystkich przypadkach wystąpienia pożarów wioś przeprowadził kontrole. Przyczyny wystąpienia pożarów: nieznana – 7 przypadków, samozapłon – 6 przypadków, podpalenie – 3 przypadki, inna przyczyna (np. zaprószenie ognia) – 3 przypadki. W trakcie 6 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska. W 12 przypadkach skierowano do prowadzących instalacje zarządzenia pokontrolne. W 6 przypadkach realizację zarządzenia pokontrolnego sprawdzono podczas kolejnych kontroli. W 1 przypadku toczy się postępowanie sądowo-administracyjne w sprawie zarządzenia pokontrolnego. W przypadku wszystkich pożarów inspektorzy wioś podejmowali współpracę z innymi służbami, np. z PSP na miejscu pożarów w czasie akcji gaśniczej (m.in. wskazując na konieczność zabezpieczenia geomembrany na obwałowaniach kwatery składowiska przed bezpośrednim działaniem wysokiej temperatury). Zgodnie z wytycznymi GIOŚ z lutego 2018 r. w trakcie prowadzenia kontroli na składowiskach odpadów, w zakładach przetwarzania czy sortowniach odpadów inspektorzy wioś zwracali uwagę na przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych, w szczególności utrzymania przejezdności dróg pożarowych. Wojewódzki inspektor pismem z 6 czerwca 2018 r. skierowanym do Marszałka Województwa Mazowieckiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie oraz starostów powiatów w województwie mazowieckim zwrócił się o przekazanie informacji o występujących na terenie powiatu miejscach magazynowania odpadów wraz ze wskazaniem podmiotu, dla którego zostało wydane zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie zostały przekazane informacje o podejmowanych przez wioś działaniach w związku z powtarzającymi się pożarami *wysypisk śmieci.*

Monitorowanie przez Głównego Inspektora pożarów miejsc deponowania odpadów

Od 2018 r. w GIOŚ podjęto działania mające na celu ograniczenie pożarów odpadów

W GIOŚ w latach 2016–2017 nie były zbierane dane dotyczące pożarów odpadów w skali kraju. W związku z nasileniem zjawiska pożarów odpadów w 2018 r. zwrócono się do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji na temat pożarów odpadów komunalnych w latach 2014–2018. Wykazano, że w latach 2014–2018 na terenie wszystkich województw wystąpiły łącznie 93 przypadki pożarów. Według danych przekazanych przez PSP w raporcie *Wyniki kontroli stanu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w obiektach składowisk odpadów, zakładów utylizacji*

[447] Pismo znak: IK.703.0.137.59.2020.WN z 23 kwietnia 2020 r.

odpadów komunalnych i sortowni śmieci w latach 2014–2016, tylko w latach 2014–2016 odnotowano 371 pożarów, w tym 247 pożarów składowisk odpadów komunalnych.

W związku z rozbieżnościami wystąpiono do wojewódzkich inspektorów o weryfikację informacji z właściwymi terenowo komendami wojewódzkimi PSP i przekazanie zaktualizowanych informacji. Rozbieżności pomiędzy tymi danymi, a danymi będącymi w posiadaniu PSP wynikały z odmiennej kwalifikacji pożaru. W GIOŚ podjęto decyzję o prowadzeniu wykazu pożarów odpadów, obejmującego dane od 1 stycznia 2018 r. Wojewódzcy inspektorzy zostali zobowiązani przez Głównego Inspektora do przekazywania na bieżąco informacji o zaistniałych pożarach odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzajów oraz szacunkowych ilości odpadów, które uległy pożarowi, danych posiadacza odpadów oraz właściciela terenu, ustaleń z przeprowadzonych oględzin terenu, wyników przeprowadzonych pomiarów i badań wraz z informacjami z wcześniej prowadzonych kontroli (w tym z podejmowanych działań pokontrolnych). Ponadto w celu ujednolicenia sposobu przekazywania informacji w GIOŚ opracowano formularz ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami.

Według danych GIOŚ w 2018 r. odnotowano 134 pożary na terenie 102 gmin, w tym m.in. magazynów (89) i składowisk (26). W 2019 r. wystąpiło 100 pożarów w 81 gminach, były to pożary magazynów (75) i składowisk (25). W I półroczu 2020 r. w 25 gminach odnotowano 39 pożarów, które miały miejsce m.in. w magazynach (27) i na składowiskach odpadów (5). Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2016–2017 miały miejsce odpowiednio 117 i 132 pożary składowisk i innych miejsc magazynowania odpadów. Powyższe dane świadczą o zmniejszającej się skali zjawiska.

W czerwcu 2018 r. przekazano do Prokuratora Generalnego wykaz 50 spraw prowadzonych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zawiadomienia organów IOŚ, wymagających zweryfikowania w zakresie podjętych decyzji merytorycznych (umorzenie śledztw) lub objęcia nadzorem służbowym przez organy nadrzędne prokuratury. W wyniku analizy ww. spraw Prokurator Generalny w listopadzie 2018 r. podjął decyzję o podjęciu na nowo umorzonych postępowań w 9 sprawach, objęciu śledztw zwierzchnim nadzorem służbowym w 2 sprawach, kontynuowaniu postępowań zgodnie z wytycznymi sądu w sprawach ocenionych jako niezasadne umorzenie postępowań uchylonych przez sąd na skutek rozpoznania zażaleń składanych przez wojewódzkich inspektorów w 2 sprawach, przeprowadzenie czynności procesowych w trybie art. 327 § 3 kpk[448] w sprawie zakończonej umorzeniem śledztwa, przejęciu 2 spraw z prokuratury rejonowej do prokuratury okręgowej w Gdańsku. Ponadto efektem współpracy z Prokuraturą Krajową jest wyznaczenie przez Prokuratora Generalnego 56 prokuratorów do spraw

[448] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534, ze zm.).

przestępstw przeciwko środowisku, z którymi, na polecenie Głównego Inspektora, wojewódzcy inspektorzy nawiązali roboczą współpracę na szczeblu wojewódzkim.

Ponadto pismem z 17 lipca 2018 r. udostępniono dyrektorowi Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji informacje na temat pożarów odpadów, które wystąpiły w 2018 r., a także protokoły kontroli podmiotów, u których występowały pożary. Nasilenie się w 2018 r. skali pożarów odpadów w całym kraju spowodowało zwiększenie przez IOŚ nadzoru, zarówno nad składowiskami odpadów, jak i nad miejscami magazynowania odpadów. W 2018 r. Główny Inspektor dwukrotnie[449] zwrócił się do wojewódzkich inspektorów z prośbą o zintensyfikowanie działań kontrolnych i nadzorczych w związku z występującymi pożarami i ryzykiem wystąpienia kolejnych.

Ponadto na polecenie Ministra w sierpniu 2018 r. w GIOŚ opracowany został wykaz miejsc o dużym, średnim i małym ryzyku wystąpienia pożaru wraz z mapą obrazującą ich lokalizację. Dokonanie w GIOŚ przedmiotowej analizy spowodowało – zdaniem Głównego Inspektora – zwiększenie świadomości organów IOŚ na temat miejsc, które wymagają objęcia szczególnym nadzorem.

W związku z pismem Głównego Inspektora z 9 sierpnia 2018 r. wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili inwentaryzację i ocenę miejsc stwarzających ryzyko wystąpienia pożaru odpadów, które następnie zaklasyfikowano do miejsc o małym (818 miejsc), średnim (764 miejsca) i dużym (230 miejsc) stopniu zagrożenia wystąpieniem pożaru.

5.3.5. Działania Ministra Klimatu i Środowiska mające na celu poprawę funkcjonowania rynku odpadów komunalnych

Minister nie zidentyfikował zagrożeń dla osiągnięcia celów określonych w Kpgo 2022

W latach 2016–2019 Minister podejmował działania związane z realizacją celów określonych w Kpgo 2022, m.in.: wydał rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, przygotował projekt ustawy o zmianie ucpg oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej rozwiązania mające ograniczyć nieuzasadniony wzrost cen za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zachęcić mieszkańców do selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ponadto na zlecenie Ministra opracowano wytyczne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące realizacji badań w zakresie analizy składu morfologicznego odpadów, właściwości fizycznych i chemicznych odpadów oraz weryfikacji wyników badań, a także zostały przygotowane rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności PSZOK dla jednostek samorządu terytorialnego.

[449] Pismo z 1 lutego 2018 r. dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami GIOŚ, znak: DKGO/0703/23/2018/bk,kjp i pismo z 14 maja 2018 r., znak: DKGO/0703/131/2018/bk,kjp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Ministerstwie nie zidentyfikowano zagrożeń w zakresie osiągania celów określonych w Kpgo 2022.

NIK zauważa, że jak ustalono w trakcie kontroli, selektywne zbieranie odpadów, mimo że wzrastało, to nadal pozostawało na niskim poziomie w stosunku do odbieranych odpadów komunalnych zmieszanych. Ponadto kontrola wykazała stały wzrost opłat ponoszonych przez mieszkańców, oraz że w żadnej ze skontrolowanych gmin nie został utworzony punkt napraw i ponownego użycia odpadów. Tylko 4 z 24 skontrolowanych gmin skorzystały z możliwości zbadania składu morfologicznego odpadów. Nie można, więc zgodzić się ze stanowiskiem Ministerstwa, że cele w Kpgo 2022 nie są zagrożone.

W Ministerstwie opracowano 2 projekty ustaw, do żadnej nie przeprowadzono analizy *ex-post*

W okresie objętym kontrolą prowadzone były prace legislacyjne w zakresie odpadów komunalnych. Dotyczyły one ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z OSR oczekiwanym efektem było uproszczenie i ujednolicenie funkcjonujących w gminach systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, zwiększenie kontroli gmin nad sposobem gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zapewnienie osiągnięcia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Ustawa została ogłoszona 22 sierpnia 2019 r. Przy opracowywaniu informacji w OSR korzystano m.in. z danych dostępnych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (danych o wytworzonych i zagospodarowanych odpadach komunalnych).

Kolejną ustawą procedowaną w Ministerstwie była ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. W OSR wskazano konieczność pilnego doprecyzowania przepisów odnoszących się do funkcjonowania BDO. Planowane rozwiązania polegały m.in. na: dostosowaniu reguły wydatkowej do zmienionego harmonogramu prac nad BDO, wprowadzeniu elektronicznego potwierdzania zagospodarowania odpadów, doszczegółowieniu przepisów prawa w sposób zapewniający prowadzenie ewidencji odpadów wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO, zastąpieniu wzorów formularzy zakresem informacji, rezygnacji z konieczności dołączania oryginałów dokumentów.

Do żadnej w ww. ustaw nie przeprowadzono analizy *ex-post* funkcjonowania ustaw.

Dane Ministra były różne od danych GUS

Minister pozyskiwał dane dotyczące wytworzonej na terenie kraju masy odpadów komunalnych oraz odpadów zebranych selektywnie ze sporządzanych przez marszałków rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Według danych Ministerstwa masa wytworzonych na terenie kraju odpadów w latach 2016–2018 wyniosła:

– odpadów komunalnych ogółem: 12,3 mln Mg w 2016 r., 12,9 mln Mg w 2017 r., 13,6 mln Mg w 2018 r.;

– odpadów komunalnych zebranych selektywnie: 3,9 mln Mg w 2016 r., 4,9 mln Mg w 2017 r., 5,1 mln Mg w 2018 r.;
– odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu: papier – 301,2 tys. Mg w 2016 r., 351,8 tys. Mg w 2017 r., 586,9 tys. Mg w 2018 r.; szkło – 482,4 tys. Mg w 2016 r., 510,1 tys. Mg w 2017 r., 545,3 tys. Mg w 2018 r.; metale – 79,3 tys. Mg w 2016 r., 102,4 tys. Mg w 2017 r., 194,1 tys. Mg w 2018 r.; tworzywa sztuczne – 306,3 tys. Mg w 2016 r., 337,4 tys. Mg w 2017 r., 389,5 tys. Mg w 2018 r.; pozostałe odpady 4 frakcji zebrane selektywnie zawierające papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne – 49,9 tys. Mg w 2016 r., 33,3 tys. Mg w 2017 r., 34,1 tys. Mg w 2018 r.

W latach 2016–2020 Ministerstwo przekazywało do GUS dane dotyczące m.in. wytwarzanych i przetwarzanych odpadów, a także liczby instalacji przetwarzających odpady w Polsce za 2014 r., 2016 r., 2018 r. – dane zostały oparte o raporty wygenerowane z Centralnego Systemu Odpadowego.

NIK zauważa, że dane dotyczące wytworzonych odpadów komunalnych przedstawione w Ministerstwie różnią się od danych prezentowanych przez GUS. Według GUS masa wytworzonych odpadów komunalnych w 2018 r. wyniosła 12 485 tys. ton. Powyższe ustalenia potwierdzają wyniki kontroli NIK nr P/19/079/LKR *Działania na rzecz ograniczania powstawania odpadów tworzy sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*, w których stwierdzono m.in. *Podkreślić również należy, że dane pozyskiwane przez GUS dotyczące odpadów (sprawozdania M-09, OS-6) pochodzą z zupełnie innego (nie w pełni porównywalnego) systemu sprawozdawczego. Stąd wykazywały one w odniesieniu do łącznej ilości odpadów komunalnych różnice w porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniach marszałków województw lub danymi będącymi w posiadaniu Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu*.

5.3.6. Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez prowadzących instalacje

Spełnienie wymagań w zakresie odbioru odpadów komunalnych

Kontrolą objęto 16 podmiotów zajmujących się odbiorem i zagospodarowywaniem odpadów komunalnych, z czego 9[450] oprócz odbierania i zbierania odpadów prowadziło instalacje służące przetwarzaniu odpadów komunalnych. Były to m.in. sortowania, instalacje MBP, składowiska odpadów, kompostownie, instalacje do produkcji paliw alternatywnych. Jedna spółka[451] na podstawie umowy z gminą przejęła zadania gminy w zakresie zapewnienia odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

[450] MPO, Miejski Zakład Oczyszczania w Pruszkowie sp. z o.o. (dalej: *MZO w Pruszkowie*), związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Promniku (dalej: *PGO w Promniku*), Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu Sp. z o.o. (dalej: *PGKiM w Sandomierzu*), Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. w Bydgoszczy (dalej: *MKUOP w Bydgoszczy*), Zakład Utylizacyjny Sp. z o.o. w Gdańsku (dalej: *ZU w Gdańsku*), Miejskie Przesiębiorstwo Gospodarki Komunalnej - Rzeszów Sp. z o.o. (dalej: *MPGK w Rzeszowie*), Ekosystem Sp. z o.o. we Wrocławiu (dalej: *‚Ekosystem' we Wrocławiu*).

[451] MPO od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. świadczyło usługę zagospodarowania odpadów komunalnych na podstawie umów zawartych z gminą, a od 1 stycznia 2019 r. na podstawie

Przykłady

Związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie wykonywał zadania własne gmin w nim zrzeszonych, m.in. w zakresie: tworzenia niezbędnych warunków do utrzymania czystości i porządku na terenie działania związku gmin, budowy, utrzymania i eksploatacji obiektów służących do przetwarzania odpadów komunalnych oraz wykorzystania surowców wtórnych; budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji służących do przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto do związku gmin należało organizowanie systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych; osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie związku gmin systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadzorowano również gospodarkę odpadami komunalnymi; w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, dokonywano corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie związku gmin, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Związek gmin miał za zadanie udostępnianie na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, miejscach ich zagospodarowania, osiągniętych poziomach recyklingu i odzysku oraz punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych i zużytego sprzętu oraz prowadzić edukację ekologiczną społeczeństwa.

Komunalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Nakle nad Notecią (dalej: *KPWiK w Nakle nad Notecią*) świadczyło m.in. usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w tym odbiór odpadów komunalnych: zmieszanych, selektywnie zbieranych (przekazywanych do PSZOK w Rozwarzynie), zużytych baterii i akumulatorów, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, przeterminowanych leków, odpadów zielonych, opon. Przedsiębiorstwo było zobowiązane do odbioru i przeładunku do dalszego transportu odpadów komunalnych zmieszanych i odpadów zielonych a także do prowadzenia gminnego PSZOK oraz MiniPSZOK, zagospodarowania odpadów ze zbiórki selektywnej zebranych w PSZOK. Ponadto KPWiK świadczyło usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych.

U 50% podmiotów stwierdzono nieprawidłowości dotyczące stosowania ucpg w zakresie odbioru odpadów

Wszystkie skontrolowane podmioty odbierające odpady komunalne posiadały wpis do rejestru działalności regulowanej. Zapewniały one odbiór odpadów komunalnych z terenu gmin. Spośród 16 podmiotów u 8 (tj. 50%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań określonych w ucpg oraz w rozporządzeniu MŚ ws. wymagań dla odbierających odpady. W 2 spółkach[452] stwierdzono nieprawidłowości dotyczące częstotliwości mycia pojazdów. W 1 z tych spółek[453] stwierdzono, że wszystkie pojazdy (14) wykorzystywane w latach 2016–2020 (I półrocze) do odbioru odpadów nie spełniały wymogów ww. rozporządzenia w zakresie trwałego i czytelnego oznakowania.

powierzenia i umowy wykonawczej w sprawie świadczenia usług publicznych w zakresie zagospodarowania odpadów z 12 grudnia 2017 r.

[452] WIKOM w Korszach, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Jeleniej Górze (dalej: *MPGK w Jeleniej Górze*)

[453] MKUOP w Bydgoszczy.

Prezes Zarządu MKUOP w Bydgoszczy wyjaśnił, że funkcjonowało błędne przekonanie, że adres spółki jest powszechnie znany i nie zachodzi konieczność jego wskazania na oznakowanych pojazdach. Nie spełniono również wymagań dotyczących wyposażenia pojazdów, tj.: 8 spośród 14 pojazdów nie zostało wyposażonych w system monitoringu bazującego na systemie pozycjonowania satelitarnego. W przypadku 2 pojazdów system ten zainstalowano dopiero w trakcie ich użytkowania. Ponadto według stanu na 28 lipca 2020 r. spółka nie zapewniła wyposażenia bazy magazynowo-transportowej, tj.: zabezpieczenia przed emisją zanieczyszczeń do gruntu w miejscach przeznaczonych do parkowania pojazdów, a także posiadania legalizowanej samochodowej wagi najazdowej oraz miejsca do mycia i dezynfekcji pojazdów, w sytuacji gdy czynności te nie były realizowane przez uprawnione podmioty zewnętrzne poza terenem bazy. Prezes Zarządu MKUOP w Bydgoszczy wyjaśnił, że podyktowane to zostało uwarunkowaniami ekonomicznymi, bowiem ze względu na generowaną stratę spółka nie jest w stanie zrealizować jednocześnie wszystkich inwestycji. Dodatkowo w latach 2016–2020 (I półrocze) spółka dokonywała odbioru oraz zbierania odpadów komunalnych nieobjętych wpisem do rejestru działalności regulowanej oraz decyzją Starosty Kętrzyńskiego. W 1 spółce[454] nie oznaczono 1 pojazdu służącego do odbioru odpadów. W innej spółce[455] nie zabezpieczono terenu bazy magazynowo-transportowej przed dostępem osób nieupoważnionych, nie zabezpieczono miejsc magazynowania selektywnie zebranych odpadów przed działaniem czynników atmosferycznych oraz dokumentacji potwierdzającej mycie oraz dezynfekcję pojazdów i urządzeń. W kolejnej spółce[456] stwierdzono niewłaściwy stan techniczny placu manewrowego bazy magazynowo-transportowej. Jedna spółka[457] w 4 postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy oraz w 2 zawartych umowach w sposób niezgodny z obowiązującym w tym czasie regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określiła częstotliwość odbioru odpadów szklanych, na co najmniej raz w miesiącu, podczas gdy powinna co najmniej raz na 2 tygodnie. W trakcie kontroli w spółce[458] ustalono, że w latach 2019 i 2020 z 2 gmin przy odbiorze odpadów selektywnie zebranych mieszano odpady poprzez ich zbieranie do 1 komory śmieciarki.

Koszty odbioru odpadów

Spośród 13 skontrolowanych podmiotów najwyższy poziom wzrostu kosztów związanych z odbiorem odpadów komunalnych pomiędzy 2016 r. a 2019 r. odnotowano w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku Sp. z o.o. (dalej: *ZGKiM w Malborku*), tj. 256,31%, najniższy wzrost wykazano w KPWiK w Nakle nad Notecią, tj. 8,2%. U 3 podmiotów ponoszone koszty zmalały pomiędzy 2016 r. a 2019 r. i tak:

[454] *WIKOM* w Korszach.

[455] KPWiK w Nakle nad Notecią.

[456] Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Mielcu (dalej: *MPGK w Mielcu*).

[457] Ekosystem we Wrocławiu.

[458] MZO w Pruszkowie.

w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania Sp. z o.o. w Szczecinie (dalej: *MPO w Szczecinie*) o 20%, w WIKOM w Korszach o 15%, w Ekosystem we Wrocławiu o 2,4 %.

Wzrost kosztów odbioru związany był m.in. ze zmianą systemu selektywnego zbierania odpadów, wymagań technicznych dotyczących systemu monitoringu pojazdów oraz ich wyposażenia, rosnących kosztów transportu (po likwidacji regionów niektóre odpady wożone były do odległych instalacji) oraz kosztów osobowych. Wzrastał również koszt zagospodarowania odpadów o kodzie 19 12 12 (pozostałości po mechanicznej obróbce), a także odpadów zmieszanych, wielkogabarytowych. Spadł również popyt na odpady surowcowe (plastik, szkło, papier), za których przyjęcie do instalacji recyklingu zaczęto pobierać opłaty.

Przykłady

KPWiK w Nakle nad Notecią poniesione koszty, związane z realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, realizowane na podstawie umów z gminą[459], oraz koszty związane z realizacją usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, z którymi spółka zawarła umowy w latach 2016–2020 (do 31 maja), wyniosły odpowiednio: 2 739,2 tys. zł; 2 588,8 tys. zł; 2 821,0 tys. zł; 2 965,1 tys. zł i 1 258,4 tys. zł[460].

Koszty zagospodarowania odpadów komunalnych, zleconych spółce umowami, wyniosły odpowiednio: 1 826,3 tys. zł; 2 137,9 tys. zł; 2 050,8 tys. zł; 2 558,4 tys. zł i 1 770,3 tys. zł, stanowiło, odpowiednio: 45,7%, 54,6%, 53,2%, 49,3% i 61,5%[461] przychodów z opłat właścicieli nieruchomości.

Koszty zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych wynosiły odpowiednio: 25,3 tys. zł; 92,0 tys. zł; 119,6 tys. zł; 174,7 tys. zł i 53,6 tys. zł, stanowiło, odpowiednio: 27,3%, 28,8%, 28,0%, 34,4% i 25,3% przychodów netto z tytułu zawartych umów.

Koszty zagospodarowania odpadów zbieranych przez spółkę na podstawie zawartych z gminą umów ponosiła bezpośrednio gmina.

W **Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Bornem Sulinowie** (dalej: *PUK w Bornem Sulinowie*) koszty związane z odbieraniem odpadów od właścicieli nieruchomości wynosiły w poszczególnych latach kontrolowanego okresu odpowiednio: 855,5 tys. zł, 1 129,2 tys. zł, 1 368,0 tys. zł, 1 906,1 tys. zł, 727,4 tys. zł (I–VI 2020), w tym koszty zagospodarowania odpadów wyniosły odpowiednio: 458,0 tys. zł, 478,2 tys. zł, 556,9 tys. zł, 761,9 tys. zł i 104,8 tys. zł. Od lutego 2020 r. koszty zagospodarowania odpadów ponosiła gmina Borne Sulinowo.

[459] [1]odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, [2] świadczenie usług w zakresie wywozu nieczystości stałych z terenów targowisk, szaletów publicznych, remiz strażackich, budynków urzędu miasta i gminy, miejsc pamięci narodowej i usuwanie martwych zwierząt, [3] usługi w zakresie odbioru i przeładunku do dalszego transportu odpadów komunalnych zmieszanych i odpadów zielonych; prowadzenie stacji przeładunkowej w Rozwarzynie, [4] zorganizowanie gminnego PSZOK i MiniPSZOK oraz zagospodarowaniem odpadów ze zbiórki selektywnej.

[460] W tym 2 652,8 tys. zł / 2 287,6 tys. zł / 2 380,1 zł / 2 533,5 tys. zł i 1 084,0 tys. zł z tytułu umów zawartych z gminą oraz 86 363,51 zł / 301 243,23 zł / 440 925,40 zł / 431 522,42 zł i 174 306,88 zł z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

[461] Dane za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **MPGK w Jeleniej Górze** koszty związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[462] w latach 2016–2020 (I półrocze) wyniosły łącznie 77 932,2 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 13 409,1 tys. zł, w 2017 r. – 15 465,8 tys. zł, w 2018 r. – 17 097,1 tys. zł, w 2019 r. – 20 337,6 tys. zł i w I półroczu 2020 r. – 11 622,4 tys. zł. Koszty zagospodarowania odpadów wyniosły łącznie 30 001,1 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 3 786,9 tys. zł; w 2017 r. – 3 874,0 tys. zł, w 2018 r. – 6 649,6 tys. zł, w 2019 r. – 9 459,7 tys. zł i w I półroczu 2020 r. – 6 230,8 tys. zł, których udział w kosztach ogółem stanowił odpowiednio: 28,2%, 25,0%, 37,9%, 44,1%, 51,7%. Głównym czynnikiem wzrostu kosztów ogółem były rosnące koszty zagospodarowania odpadów. W kontrolowanym okresie koszt odbioru i zagospodarowania 1 Mg odpadów komunalnych wyniósł odpowiednio: 732 zł, 740 zł, 592 zł[463], 692 zł, 823 zł.

Prowadzenie PSZOK

Spośród 16 skontrolowanych podmiotów w 3 spółkach nie prowadzono PSZOK[464]. W 1 spółce[465] oprócz gminnego PSZOK prowadzono 10 MiniPSZOK na terenie zabudowy wielorodzinnej. PSZOK zlokalizowane były w miejscach i czasie umożliwiającym swobodny dostęp dla mieszkańców.

W PSZOK przyjmowano od mieszkańców opakowania, zużyte opony, odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpady remontowe, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć, urządzenia zawierające freony, leki, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, zużyte baterie i akumulatory, opakowania po farbach i lakierach, chemikalia, odzież i tekstylia, odpady ulegające biodegradacji, odpady wielkobarytowe.

Przykład

Rada Miasta Kielce uchwałą nr XLIV/811/2013 r. z dnia 13 maja 2013 r. powierzyła PGO w Promniku obowiązki wynikające z zadania własnego gminy, obejmującego zorganizowanie i utrzymanie PSZOK na terenie gminy Kielce. Gmina Kielce zawarła z PGO w Promniku 30 grudnia 2016 r. umowę wykonawczą dotyczącą uregulowania spraw związanych z realizacją zadania własnego gminy dotyczącego prowadzenia na terenie Kielc PSZOK i mobilnych PSZOK. Zgodnie z umową do obowiązków spółki należało m.in.: prowadzenie PSZOK od wtorku do piątku w godzinach od 10:00 do 18:00 oraz w soboty od 8:00 do 16:00, z wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy; nieodpłatne przyjmowanie odpadów komunalnych od właścicieli/mieszkańców nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie gminy Kielce oraz gminy Masłów[466]; prowadzenie rejestrów dla poszczególnych gmin odnośnie do przyjmowanych odpadów komunalnych z wyszczególnieniem daty ich przyjęcia, imienia i nazwiska oraz adresu oddającego odpady, kodu i wagi odpadu; przekazywanie zebranych odpadów podmiotom posiadającym zezwolenie właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania we własnym zakresie, w ramach posiadanych zezwoleń; wyposażenie PSZOK w wagę samochodową, wagę umożliwiającą określenie masy małych odpadów, samochód do zbiórki leków oraz do prowadzenia mobilnego punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych.

[462] Zamieszkałych i niezamieszkałych, wraz z kosztami prowadzenia PSZOK.

[463] Od 1 lutego 2018 r. odpady z Jeleniej Góry odbierało jedynie MPGK w Jeleniej Górze.

[464] MPO, MPGK w Mielcu, MPO w Szczecinie.

[465] KPWiK w Nakle nad Notecią.

[466] Od 1 stycznia 2016 r. do 20 września 2018 r.

W 69,2% spółek prowadzących PSZOK stwierdzono nieprawidłowości

W 9 z 13[467] (tj. 69,2%) prowadzących PSZOK stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu PSZOK. W 5 spółkach[468] nieprawidłowości dotyczyły systemu wizyjnego monitorowania miejsc magazynowania lub składowania odpadów, który albo nie działał, albo nie zapewniał prawidłowego monitorowania miejsc magazynowania odpadów.

Zdjęcie nr 6
Wizyjny system monitoringu miejsc magazynowania odpadów

Źródło: materiały własne NIK.

W 2 spółkach[469] nie zapewniono przyjmowania od mieszkańców odpadów, które spółki zobowiązane były przyjmować na podstawie zawartych z gminą umów lub ustaleń decyzji. W 1 spółce nie przyjmowano odpadów biodegradowalnych, w obu spółkach tekstyliów i odzieży.

W 2 spółkach[470] magazynowano odpady niebezpieczne niezgodnie z postanowieniami decyzji. W 1 spółce[471] nie umieszczano pojemników z odpadami, w tym odpadami niebezpiecznymi, ciekłymi w wannach lub kuwetach zabezpieczających podłoże przed wyciekami (umieszczono w pojemnikach ustawionych bezpośrednio na podłożu placu i hali, zbierano złom mieszany w otwartym kontenerze, magazynowano baterie i akumulatory w otwartych pojemnikach, ustawionych bezpośrednio na podłożu hali, magazynowano zużyty sprzęt luzem na posadzce hali. Brak było oznakowania odpadów i wyposażenia w sorbenty. W 1 spółce[472] zużyte lampy fluorescencyjne magazynowano na placu bezpośrednio na beto-

[467] *Ekosystem* we Wrocławiu, PGO w Promniku, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie, *WIKOM* w Korszach, MPGK w Jeleniej Górze, PUK w Bornem Sulinowie, ZGKiM w Malborku, MZO w Pruszkowie, ZU w Gdańsku.

[468] *Ekosystem* we Wrocławiu, PGO w Promniku, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie, MPGK w Jeleniej Górze, ZGKiM w Malborku

[469] *WIKOM* w Korszach, MPGK w Jeleniej Górze.

[470] *Ekosystem* we Wrocławiu.

[471] PGO w Promniku.

[472] *Ekosystem* we Wrocławiu, PGO w Promniku.

nowym podłożu oraz w otwartym pojemniku. Jedna spółka[473] nie posiadała, zezwolenia na odbiór selektywnie zebranych odpadów w PSZOK. W 1 spółce[474] przyjmowano odpady pochodzące od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zobowiązanych do prowadzenia ewidencji odpadów, czym naruszono ustalenia decyzji, że w PSZOK-u przyjmowane są odpady komunalne oraz inne odpady z gospodarstw domowych.

Zdjęcie nr 7
Niewłaściwie zbierany zużyty sprzęt w PSZOK

Źródło: materiały własne NIK.

Prowadzenie instalacji przetwarzających odpady komunalne

Rodzaje prowadzonych działalności

Spośród 16 skontrolowanych podmiotów 9 prowadziło przetwarzanie odpadów komunalnych: 1) MPO – prowadziło 6 instalacji tj.: przetwarzania odpadów wielkogabarytowych, kompostownię odpadów zielonych, termicznego przetwarzania odpadów, sortownię odpadów, MBP do 8 września 2018 r., składowisko odpadów *Radiowo* do 31 grudnia 2016 r.; 2) MZO w Pruszkowie: MBP – służąca jako regionalna, od 2018 r. jako zastępcza, kompostownię, do produkcji paliwa alternatywnego; 3) Związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie: MBP, sortownię, kompostownię, 2 składowiska odpadów; 4) PGO w Promniku: składowisko odpadów, MBP, kompostownię; 5) PGKiM w Sandomierzu: sortownię; 6) MKUOP w Bydgoszczy: spalarnię, sortownię, kompostownię, składowisko odpadów; 7) ZU w Gdańsku: składowisko odpadów, MBP, przetwarzanie odpadów wielkogabarytowych, składowisko odpadów niebezpiecznych (azbestu), przetwarzanie odpadów budowlanych; 8) MPGK w Rzeszowie: MBP, kompostownię, instalację produkcji paliwa alternatywnego; 9) *Ekosystem* we Wrocławiu: kompostownię.

[473] PUK w Bornem Sulinowie.

[474] MZO w Pruszkowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przypadki braku prawomocnych decyzji

W 2 MBP[475] prowadzono przetwarzanie odpadów bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. NIK zauważa, że na skutek braku prawomocnych decyzji administracyjnych nie był określony sposób postępowania z odpadami, nie obowiązywały limity mas poszczególnych rodzajów przyjmowanych odpadów, czy mas poszczególnych rodzajów odpadów możliwych do wytworzenia.

Przypadki przekroczenia limitów określonych w decyzjach

W spółce[476] wytwarzano w MBP odpady w ilościach większych, aniżeli limity określone w ostatniej ważnej decyzji administracyjnej, bowiem wytworzono odpady o kodzie 19 05 99 (stabilizat) w ilości 68 759,190 Mg w 2017 r. oraz 64 507,010 Mg w 2018 r., odpady o kodzie 19 12 10 (paliwo alternatywne) w ilości 151 702,880 Mg w 2017 r., odpady o kodzie 19 12 12 (inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów) w ilości 120 538,720 Mg w 2016 r., 113 100,980 Mg w 2017 r. oraz 78 520,160 Mg w 2018 r., przy czym limity w ostatniej ważnej decyzji administracyjnej wynosiły dla wskazanych kodów odpadów odpowiednio: 55 000,000 Mg/rok; 150 000,000 Mg/rok oraz 60 000,000 Mg/rok.

Przypadek prowadzenia odzysku poza instalacją bez decyzji

W 1 spółce[477], która nie prowadziła instalacji w latach 2016–2018 prowadzono odzysk poza instalacjami i urządzeniami odpadu o kodzie 17 01 07 (odpady betonu oraz gruzu) w ilości 269,68 Mg, bez zezwolenia[478], co było niezgodne z art. 41 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach. Prezes Zarządu *WIKOM* w Korszach wyjaśnił, że uważano, iż takie działanie nie wymagało zezwolenia.

Przekroczone terminy magazynowania odpadów

W 1 spółce[479] niezgodnie z decyzją magazynowano odpady ze znacznym przekroczeniem dopuszczalnego terminu. Ustalono, że na 17 marca 2020 r., tj. na dzień przeprowadzenia inwentaryzacji magazynu, na placu znajdowało się około 4100 Mg odpadu o kodzie 15 01 02, w tym około 2300 Mg pochodzących z 2017 r. i 1800 Mg pochodzących z 2018 r. oraz około 9500 Mg odpadu o kodzie 19 12 12, w tym około 3300 Mg pochodzących z 2013 r., 600 Mg z 2014 r., 1800 Mg z 2015 r. i 2000 Mg z 2016 r. W okresie objętym kontrolą spółka[480] nie przestrzegała wymogu art. 25 ust. 4 ustawy o odpadach, zgodnie z którym odpady, mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez rok[481]. Dotyczyło to odpadów o kodach: 20 01 33* (baterie i akumulatory łącznie z bateriami i akumulatorami wymienionymi w 16 06 01, 16 06 02 lub 16 06 03 oraz niesortowane baterie i akumulatory zawierające ta baterie), które magazynowano, co najmniej od 1 stycznia 2018 r. do 10 lipca 2020 r.; 20 01 32 (leki inne niż wymienione w 20 01 31) były magazynowa-

[475] MBP w MPO oraz MZO w Pruszkowie.

[476] MPO.

[477] *WIKOM* w Korszach.

[478] Decyzja Starosty Kętrzyńskiego z dnia 5 czerwca 2007 r. zezwalająca m.in. na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów np. betonu oraz gruzu betonowego z rozbiórek i remontów o kodzie 17 01 01 wygasła z mocy prawa z dniem 23 stycznia 2016 r.

[479] PGO w Promniku.

[480] *WIKOM* w Korszach.

[481] Brzmienie obowiązujące od dnia 6 września 2018 r.

ne w latach 2016 do 2019 r. (do 26 lipca)[482]; 20 01 35* (zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki)[483] zebrane w PSZOK były magazynowane w latach 2016–2020. Prezes Zarządu *WIKOM* w Korszach nie był w stanie wyjaśnić z jakiego okresu pochodził przekazany w 2020 r. odpad.

W 4 podmiotach prowadzących instalacje stwierdzono naruszenia w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu monitoringu miejsc magazynowania lub składowania odpadów. Spółka[484] rozpoczęła modernizację systemu monitoringu wizyjnego po 253 dniach od wejścia w życie obowiązku, W 3 spółkach[485] nie przechowywano przez miesiąc zapisu obrazu wizyjnego. W 1 spółce niewystarczająca liczba kamer (71 zamiast zalecanych 196) i sposób ich umiejscowienia negatywnie wpływały na identyfikację osób tam przebywających. W spółce[486] nie zapewniono prowadzenia wizyjnego systemu kontroli magazynowanych odpadów w terminie określonym w ustawie o odpadach.

Nieprawidłowości w zakresie składowania odpadów

Jeden podmiot [487]w okresie objętym kontrolą nie posiadał na składowisku odpadów kart charakterystyki odpadów o kodach: 15 02 03 – sorbent, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02, 16 81 02 – odpady inne niż wymienione w 16 81 01, 17 06 04 – materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03. Oględziny wykazały też, że nie przechowywano próbek odpadów dostarczonych na składowisko. Wyjaśniono, że nie pobiera się i nie przechowuje próbek odpadów dostarczanych na składowisko ze względu na brak szczegółowych wytycznych, tj. jakiej wielkości miałaby być ta próba oraz w czym, w jaki sposób i gdzie przechowywana. Podano też, że w praktyce jest to protokół niemożliwy do wykonania nieznana jest w Polsce instalacja – składowisko, które taki protokół stosuje.

Nieskuteczny nadzór związku gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie nad należącym do niego podmiotem przetwarzającym odpady

W związku gmin *Działdowszczyzna*[488] nieskutecznie sprawowano nadzór nad Komunalnym Zakładem Gospodarki Odpadami *OSADUS* w Działdowie (KZGO) należącym do tego związku w zakresie realizacji powierzonych zadań m.in. dotyczących przetwarzania odpadów komunalnych. Stwierdzono bowiem, że pomimo wiedzy o zaistniałych w latach 2016–2018 przekroczeniach limitów masy odpadów przyjmowanych do składowania, określonych w pozwoleniu z 2015 r., związek gmin dopiero w sierpniu 2019 r. wystąpił o zmianę tego pozwolenia, w celu zwiększenia tych limitów. Ponadto pomimo uzyskania w 2018 r.

[482] Brak KEO nie pozwala przyjąć w jakim okresie odebrano odpady, brak też możliwości przyjęcia okresów na podstawie sprawozdań bowiem ze złożonych sprawozdań wynika, iż w latach 2016–2018 zebrano 0,6 Mg odpadu.

[483] W sprawozdaniach sporządzonych przez spółkę jako podmiot prowadzący PSZOK wykazano łączną masę odpadu 0,61 Mg opadu. W związku z brakiem KEO brak jest możliwości ustalenia ilości zebranego odpadu oraz daty jego przyjęcia. 10 marca 2020 r. spółka przekazała 0,02 MG odpadu tj. o 0,01 Mg więcej niż faktycznie zebrała w ww. okresie.

[484] PGO w Promniku.

[485] MKUOP w Bydgoszczy, PGO w Promniku, ZU w Gdańsku.

[486] *Ekosystem* we Wrocławiu.

[487] Związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie.

[488] W Działdowie.

wiedzy o przekazaniu w 2017 r. przez KZGO do składowania odpadu, którego kryteria dopuszczenia do składowania na składowisku nie były spełnione (ponieważ nie zostały potwierdzone badaniami laboratoryjnymi), nie podjęto skutecznych działań w celu uzyskania w kolejnych latach potwierdzenia, iż przekazywany do składowania odpad (o kodzie 19 12 12) spełnia kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach. Przewodniczący związku gmin podał, że: *w wyniku przeprowadzonych kontroli przez WIOŚ i Urząd Marszałkowski, nie mieliśmy przekazanych uwag, co do nieprawidłowości funkcjonowania podległych nam jednostek*. W 1 spółce[489] stwierdzono przekroczenia w latach 2019–2020 (do 30 czerwca) dopuszczalnego czasu magazynowania zmieszanych odpadów komunalnych, a także wytwarzanie w kompostowni odpadów zielonych, odpadów o kodzie 19 12 12 w ilości przekraczającej dopuszczalny limit.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentów ewidencji odpadów

Nieprawidłowości stwierdzono w 3 skontrolowanych spółkach. W spółce[490] w latach 2016–2017 nie prowadzono na bieżąco ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, m.in.: w KEO w przypadku 3 rodzajów odpadów podawano zarówno masę odpadów odebranych, jak i przyjętych, co nie pozwalało odróżnić, czy odpady zostały odebrane z terenu nieruchomości, czy przyjęte do PSZOK-u, a w przypadku odpadów ulegających biodegradacji nie wskazano miejsca przekazania odpadów. W 1 spółce[491] w latach 2016–2017 według stanu na 20 lipca 2020 r. spośród 65 rodzajów odpadów[492] wykazanych w sprawozdaniach[493] za poszczególne lata, nie sporządzono 19 KEO. Ponadto, spośród 14 analizowanych KEO za lata 2016 i 2019 w 3 przypadkach wykazane w nich masy odpadów były niezgodne z masami w KPO. Stwierdzono ponadto, że w 4 przypadkach spółka prowadziła KEO dla więcej niż 1 odpadu[494]. W 1 przypadku spółka nie posiadała KPO o kodzie 15 01 07 (opakowania ze szkła) przekazanego w sierpniu 2016 r. W 1 spółce[495] w 88,3% badanych KEO stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na braku numeru rejestrowego, braku danych o masie odpadów wytworzonych lub przyjętych, wykazywania ujemnych stanów magazynowych, zapisania masy odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym, zaznaczenia odzysku odpadów zamiast unieszkodliwiania.

[489] MPO.

[490] MZO w Pruszkowie.

[491] *WIKOM* w Korszach.

[492] Badaniem objęto 65 kodów odpadów wykazywanych w latach 2016–2019 w sprawozdaniach przekazywanych Burmistrzowi Korsz i marszałkowi województwa, przy czym w 2 przypadkach spółka była zwolniona z obowiązku sporządzania ewidencji odpadów w związku z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1974).

[493] Przedkładanych Burmistrzowi Korsz dot. nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych.

[494] MPO.

[495] Masy odpadów wykazane w KEO za lata 2016 i 2017 wskazywały, że były one prowadzone łącznie dla odpadów o kodach 15 01 02 (opakowania z tworzyw sztucznych) i 20 01 39 (tworzywa sztuczne) oraz 15 01 01 (opakowania z papieru i tektury) i 20 01 01 (papier i tektura).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK rzetelne prowadzenie ewidencji odpadów jest podstawą do ustalenia faktycznej masy, rodzajów, sposobów i miejsc zagospodarowania odpadów.

Nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych

W 5 spółkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań o odpadach komunalnych. Spółka[496] wykazała w sprawozdaniach[497] kody odpadów niezgodne z katalogiem odpadów. Ponadto w 7 sprawozdaniach sporządzała i przekazywała nierzetelne dane za lata 2016–2019 (I półrocze). Nie wykazano w nich odpadów, które spółka odbierała w związku z zawartymi umowami z właścicielami nieruchomości niezamieszkałych, tj. papieru i tworzyw sztucznych oraz szkła, czym naruszyła uregulowania art. 9n ust. 3 pkt 3 ucpg[498], nie wykazała[499] danych dotyczących odpadów przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi oraz innym procesom odzysku, oraz osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, co było niezgodne z art. 9n ust. 4 upcg. Ponadto w sprawozdaniach za II półrocze 2016 r. dotyczących odbioru zmieszanych odpadów komunalnych nie wskazywano jaką masę odpadów odebrano. W sprawozdaniach za II półrocze 2016 r., wykazano[500] 73,50 Mg odpadów o kodzie 19 12 12, przeznaczonych do składowania, podczas gdy powinna była wykazać 82,28 Mg. Podano[501] w sprawozdaniu dotyczącym nieruchomości zamieszkałych za II półrocze 2016 r. podano nierzetelne wielkości dotyczące masy poszczególnych rodzajów odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi, co w konsekwencji skutkowało wskazaniem błędnej łącznej masy odpadów poddanych recyklingowi[502] oraz odpadów budowlanych rozbiórkowych[503]. W korekcie do sprawozdania rocznego przedłożonej marszałkowi, za 2017 r. wykazano kody odpadów niezgodne z posiadanymi KPO[504]. W 1 sprawozdaniu przekazanym Burmistrzowi Korsz[505], wykazano w masie odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych[506], także odpady wytworzone

[496] *WIKOM* w Korszach.

[497] Dotyczyło: 2 półrocznych sprawozdań sporządzanych przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zamieszkałych za II półrocze 2017 roku oraz I półrocze 2018 roku.

[498] W brzmieniu obowiązującym do dnia 13 sierpnia 2019 r.

[499] W 3 sprawozdaniach za II półrocze w latach 2016–2018.

[500] Łączna masa odpadów o kodzie 19 12 12 przeznaczonych do składowania powstałych po mechaniczno – biologicznym przetwarzaniu odpadów w komunalnych (pole A.III) wykazana w sprawozdaniach: podmiotu odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zamieszkałych za II półrocze 2016 r. oraz podmiotu odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych za II półrocze 2016 r.

[501] W sprawozdaniu dot. nieruchomości zamieszkałych za II półrocze 2016 r.

[502] W sprawozdaniu od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych za II półrocze 2016 r. wykazano 118,79 Mg winno być 89,49 Mg.

[503] W sprawozdaniu od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych za II półrocze 2016 r. wykazano 66,3 Mg winno być 71,20 Mg.

[504] Wykazano kody odpadów komunalnych 20 01 36, podczas gdy KPO dotyczyły odpadów o kodach: 16 02 14, 20 01 23*, 16 02 11, 20 01 35, 16 02 13, 20 01 33, 16 06 05. W rocznym sprawozdaniu sporządzonym przez podmiot prowadzący PSZOK za 2016 r. wykazano kod odpadu 16 06 04, a KPO dotyczyła odpadu o kodzie 16 06 05.

[505] Sprawozdanie od właścicieli nieruchomości zamieszkałych za I półrocze 2018 r.

[506] Dotyczyło to odpadów o kodach 17 04 05 (żelazo i stal w ilości 3,077 Mg oraz 17 04 02 (aluminium) o masie 0,018 Mg, które to odpady zostały wytworzone przez spółkę, co ustalono na podstawie KEO.

przez spółkę, co powodowało zawyżenie łącznej masy odebranych odpadów komunalnych nieulegających biodegradacji. W 1 przedłożonym marszałkowi zbiorczym zestawieniu danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów za 2016 r., spółka, nie wykazała zebranych odpadów o kodach: 16 06 05 (baterie) oraz 20 03 07 (odpady wielkogabarytowe). Ponadto wykazano nieprawidłowe masy odpadów m.in.: 15 01 02 (opakowania z tworzyw sztucznych), 17 04 05 (żelazo i stal) i 15 01 07 (opakowania ze szkła).

W kolejnej spółce[507] nierzetelnie sporządzano zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów za 2017 r. oraz za 2018 r., a także sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne za II półrocze 2018 r. W innej spółce[508]nierzetelnie sporządzono sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne, m.in. pozycje IVa[509] przekazanych sprawozdań, nie były zgodne z danymi zawartymi w pisemnych informacjach o sposobie zagospodarowania odpadów za I półrocze 2018 r. W innej spółce[510] nierzetelnie sporządzano zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów za rok sprawozdawczy 2016, 2017, 2018 i 2019, m.in. dwukrotnie wskazywano w sprawozdaniu ten sam odpad (o kodzie 17 03 02), w sprawozdaniach za lata za 2017 i 2018 zawyżano, niezgodnie z decyzją starosty roczną ilość odpadów dopuszczonych do odzysku lub unieszkodliwiania. Ponadto sporządzono 5 miesięcznych sprawozdań do gmin niezgodnie z zapisami zawartych umów[511] m.in. sprawozdaniach brak było informacji o rodzaju i ilości odebranych odpadów selektywnie zebranych w systemie indywidualnym, rodzaju i ilości odebranych odpadów selektywnie zebranych w systemie zbiorowym, częstotliwości odbioru poszczególnych zestawów do segregacji. W spółce[512]nie dołączano do półrocznych sprawozdań za lata 2016–2019 (I półrocze), wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarto umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, czym naruszono art. 9n ust. 5 ucpg.

Nieprawidłowości w zakresie przekazywania odpadów kolejnym podmiotom

W spółce[513] przekazywanie zebranych odpadów podmiotom odbywało się bez uprzedniej weryfikacji, czy posiadają oni zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami. Brak weryfikacji pod-

[507] MPO.

[508] MPO w Szczecinie.

[509] Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych przez podmiot w danym okresie sprawozdawczym.

[510] MZO w Pruszkowie.

[511] 1) Umowa nr OSO/48/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. zawarta w Pruszkowie pomiędzy MZO w Pruszkowie a gminą Pruszków na świadczenie usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Pruszków oraz ich zagospodarowanie; 2) Umowa nr OSO/4/2016 z dnia 18 grudnia 2015 r. zawarta w Pruszkowie pomiędzy MZO w Pruszkowie a gminą Pruszków na świadczenie usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Pruszków oraz ich zagospodarowanie; 3) Umowa nr 220.272.2017 z dnia 2 października 2017 r. zawarta w Błoniu pomiędzy MZO Pruszków a gminą Błonie na świadczenie usług związanych z odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenów nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Błonie oraz ich zagospodarowanie.

[512] MPGK w Mielcu.

[513] *Ekosystem* we Wrocławiu.

miotów odbierających odpady mógł prowadzić do naruszenia warunków zbierania odpadów określonych w decyzji, w której określono obowiązek ich przekazania podmiotom posiadającym stosowne zezwolenie.

5.4. Nadzór nad postępowaniem z odpadami w ramach transgranicznego przetwarzania odpadów

5.4.1. Nadzór wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad dokonującymi przemieszczania odpadów i gospodarującymi odpadami pochodzącymi z międzynarodowego obrotu

Organy IOŚ, w ograniczony sposób nadzorowały postępowanie z odpadami w ramach ich transgranicznego przemieszczania. W świetle obowiązujących przepisów prawnych, w tym art. 3 ust. 3 umpo zadania w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, zostały przypisane do właściwości wioś oraz takich służb jak KAS, SG czy ITD. Służby te działają na podstawie odrębnych przepisów, które określają m.in. ich zadania kontrolne. Główny Inspektor, mimo że jest organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia WE Nr 1013/2006, nie stworzył skutecznego sytemu nadzoru i kontroli tpo na terenie kraju. Dysponując informacją o planowanych przemieszczeniach odpadów objętych zezwoleniami, o których mowa w art. 4 ww. ustawy, organy IOŚ nie inicjowały i nie przeprowadzały kontroli tych transportów (nie uwzględniano ich w planach pracy). Realizowane wspólnie z innymi służbami akcje kontrolne w wybranych punktach drogowych, wykazywały się niską efektywnością, bowiem spośród wszystkich zatrzymanych pojazdów zaledwie 6,5% prowadziło międzynarodowy przewóz odpadów. Inspektorzy wioś praktycznie nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego, a ustaleń kontroli dokonywali na podstawie analizy dokumentacji pod kątem jej aktualności i adekwatności do posiadanych zezwoleń oraz w oparciu o własną wiedzę ekspercką i doświadczenie. IOŚ sprawując nadzór nad podmiotami zajmującymi się przetwarzaniem odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania, w związku z otrzymanymi skargami i zawiadomieniami, przeprowadziły ponad dwukrotnie więcej niż planowały kontroli takich podmiotów. Stwierdzone w trakcie tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie nierzetelnie prowadzonej ewidencji odpadów, braku wymaganych zgłoszeń i zezwoleń, a także w przypadku odpadów z *listy zielonej* braku lub nierzetelnie wypełnionego załącznika VII oraz umów określonych w art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, działania podejmowane przez organy IOŚ charakteryzowały się opieszałością i długotrwałością, a decyzje naliczające kary pieniężne były wydawane nawet po upływie ponad 2 lat od wszczęcia postępowania administracyjnego. Z uwagi na długotrwale i skomplikowane (wymagające gromadzenia dodatkowych materiałów, ekspertyz itp.) procedury odwoławcze, egzekwowanie ww. decyzji charakteryzowało się niską skutecznością.

Udzielenie informacji, w trybie art. 5 ust. 1 umpo, dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty prowadzące działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów

W latach 2016–2020 (I półrocze) do 8 wojewódzkich inspektorów wpłynęło łącznie 311 wniosków z GIOŚ o udzielenie na podstawie art. 5 ust. 1 umpo informacji dotyczącej przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Wnioski te dotyczyły 37 podmiotów prowadzących na terenie kontrolowanych województw instalacje odzysku, w tym 19 z nich prowadziło również odbiór odpadów. Wojewódzcy inspektorzy udzielając ww. informacji opierali się głównie na wynikach własnych kontroli, jedynie w pojedynczych przypadkach zasięgano dodatkowych informacji od innych organów, w tym od marszałka.

Szczegółowa analiza dokumentacji 139 wybranych wniosków (45% ogółu wniosków) wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach sporządzano ww. informacje, opierając się przede wszystkim na wynikach własnych kontroli, z tego w 28 przypadkach kontrole te przeprowadzono po otrzymaniu wniosku. W pozostałych przypadkach kontrole były przeprowadzone od 3 do 14 miesięcy przed wpływem wniosku.

Przykłady

W **wioś w Kielcach** analiza 23 wniosków o udzielenie informacji w trybie art. 5 ust. 1 umpo wykazała, że najczęściej bazowano na wynikach kontroli zrealizowanych w okresie poprzedzającym wpływ przedmiotowych wniosków, tj. zakończonych do 3 miesięcy (9 informacji) lub od 3 do 5 miesięcy wcześniej (7 informacji). Pozostałe 7 informacji sporządzono na podstawie wyników kontroli podjętych bezpośrednio po wpływie wniosków lub kontroli już trwających. Korzystano także z wyników tzw. kontroli dokumentacyjnych (podejmowanych krótko po wpływie wniosków) oraz kontroli prowadzonych przez UM. W 9 informacjach wskazano nieprawidłowości, w tym w 3 poinformowano o naruszeniu warunków pozwolenia zintegrowanego przez 1 z podmiotów, co było podstawą wyrażenia przez Głównego Inspektora sprzeciwu wobec planowanych transgranicznych wysyłek odpadów do tego zakładu.

Informacje przekazane do GIOŚ przez **wioś w Rzeszowie** sporządzone były na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli przeprowadzanych przez inspektorów wioś w podmiotach objętych wnioskami, w tym 4 informacje, spośród 23 analizowanych, sporządzono po upływie od 9 do 14 miesięcy od zakończenia ostatniej kontroli.

Spośród 139 analizowanych dokumentacji dotyczących udzielenia informacji w trybie art. 5 ust. 1 umpo, blisko 27% informacji przekazano do GIOŚ po upływie 14 dni od otrzymania wniosku o informację. Opóźnienia te wynosiły od 1 do 80 dni i spowodowane były głównie potrzebą przeprowadzenia lub dokończenia czynności kontrolnych w podmiocie, którego wniosek dotyczył.

Przykład

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśniając przyczyny udzielenia 7 spośród 25 objętych badaniem informacji po 15, 16, 27, 34, 34, 66 i 80 dniach od otrzymania wniosku wskazał m.in., że *wioś zobowiązany jest w celu rzetelnego przedłożenia aktualnych informacji o wypełnianiu obowiązków związanych z ochroną środowiska do przeprowadzenia kompleksowej (wielotematycznej) kontroli podmiotu i nie ma możliwości udzielenia odpowiedzi we wskazanym terminie* [...]. *W przypadku kontroli prowadzonej w celu przedstawienia informacji w związku z postępowaniem GIOŚ w sprawie zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów kontrolę w terenie należy przeprowadzić na wniosek GIOŚ lub jeżeli wojewódzki inspektor, po przeprowadzonej analizie dokumentów uzna to za zasadne. Kontrola w terenie jest szczególnie wskazana, jeżeli: [a] w poprzedniej kontroli stwierdzono naruszenie warunków prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, warunków magazynowania odpadów lub przepisów z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów; [b] od poprzedniej kontroli w terenie upłynął okres dłuższy niż 1 rok.* W jego ocenie zasadna jest zmiana przepisów polegająca na wstrzymaniu biegu terminu do wydania informacji w związku z podjęciem kontroli zakresem obejmującej wniosek.

NIK zwraca uwagę na przepis art. 5 ust. 2 i 3 umpo, zgodnie z którym organy, do których zwrócono się o przedstawienie informacji, są obowiązane przedstawić ją niezwłocznie, jednak nie później niż 14 dni od dnia doręczenia wniosku o informację. Organy w informacjach tych zwracają uwagę w szczególności na przypadki wcześniejszego stosowania działań administracyjnych lub karnych w stosunku do odbiorcy odpadów z tytułu naruszenia przepisów o ochronie środowiska i innych przepisów dotyczących prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, a także przypadki stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Zdaniem NIK ewentualne prowadzenie kontroli w związku z koniecznością udzielenia informacji GIOŚ nie prowadzi w obecnym stanie prawnym do wydłużenia 14-dniowego terminu udzielenia informacji.

Posiadanie wiedzy o rodzaju, trasie i terminie przemieszczania odpadów objętych decyzjami wydanymi przez GIOŚ

Wojewódzcy inspektorzy nie posiadali wiedzy o terminach przejazdu poszczególnych transportów odpadów przez teren ich województwa

W okresie objętym kontrolą wioś otrzymywały do wiadomości kopie decyzji wydanych przez GIOŚ w zakresie zezwoleń, o których mowa w art. 4 umpo, tj. na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju oraz tranzyt odpadów przez teren kraju. Decyzje te zawierały m.in. informacje o rodzaju i łącznej masie odpadów, maksymalnej liczbie transportów, trasie ich przemieszczenia w podziale na trasę główną i ewentualnie trasę alternatywną. W decyzjach nie określono dokładnych terminów przemieszczenia, bowiem transporty z odpadami mogły być realizowane w całym okresie obowiązywania zezwolenia. Wojewódzcy inspektorzy nie posiadali wiedzy o terminach przejazdu poszczególnych transportów odpadów przez teren ich województwa. Nie byli też informowani przez inne organy i inspekcje o planowanym tpo przez teren ich województwa.

Przykład

Spośród 98 kopii zezwoleń, które wpłynęły do **wioś w Rzeszowie**, 36 dotyczyło zezwoleń na przywóz odpadów do 3 podmiotów na terenie województwa podkarpackiego, w tym 24 zezwolenia dla 1 z nich obejmowały maksymalnie 1 457 transportów i 30 900 Mg odpadów pochodzących z 7 firm z terenu Włoch, 11 zezwoleń na przywóz odpadów do drugiego podmiotu obejmowało maksymalnie 3 268 transportów i 96 700 Mg odpadów pochodzących z 3 firm z Niemiec, Austrii i Czech oraz 1 zezwolenie, które obejmowało maksymalnie 8 transportów i 140 Mg odpadów pochodzących z Włoch. Kolejne 51 decyzji dotyczyło przywozu odpadów do podmiotów prowadzących działalność na terenie innych województw, gdzie trasy przewozów (regularne lub/i alternatywne) biegły przez teren województwa podkarpackiego. Wśród 3 zezwoleń na wywóz odpadów z terytorium Polski, które wpłynęły do wioś, 2 dotyczyły wywozu odpadów z terenu województwa podkarpackiego do Słowacji i Niemiec, a 1 z Polic do Szwecji (trasa transportu przebiegała przez województwo zachodniopomorskie – przesłane omyłkowo). Siedem zezwoleń na tranzyt przez terytorium Polski przekazane do wioś wskazywały trasy przewozu biegnące przez teren województwa podkarpackiego. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśniła, że *przekazywane przez GIOŚ dokumenty nie wskazywały konkretnego terminu, w jakim miało nastąpić przemieszczanie lub tranzyt. W związku z brakiem takich informacji w planie kontroli nie ujmowano kontroli transportów objętych tymi zezwoleniami. Kontrole tych transportów realizowane były na wniosek innych służb i były kontrolami pozaplanowymi. Transporty takie, na zewnętrznej granicy UE są kontrolowane przez służby celne i w przypadku wątpliwości, co do zgodności transportu z przepisami, do wioś kierowane były wnioski o udział kontroli". Ponadto wyjaśniła, że „kontrola transportu odpadów w obrocie międzynarodowym należy do Inspekcji Transportu Drogowego i Straży Granicznej*.

Kontrola prawidłowości transportu odpadów

W planach pracy wioś nie ujmowano kontroli transportów odpadów objętych zezwoleniami GIOŚ

W planach pracy wioś na lata 2016–2020 nie ujmowano kontroli transportów odpadów objętych zezwoleniami GIOŚ na przywóz, wywóz i tranzyt odpadów, w tym kontroli transportów w zakresie przestrzegania przepisów tpo. Jak wskazywali wojewódzcy inspektorzy w planach są uwzględniane konkretne podmioty, zakłady posiadające nazwę, siedzibę, miejsce prowadzenia działalności, które są zawiadamiane o zamiarze wszczęcia kontroli. W przypadku zaś kontroli transportów nie ma takiej możliwości, ponieważ nazwa podmiotu prowadzącego transport odpadów, np. na drodze, nie jest znana inspektorom przed rozpoczęciem kontroli. W związku z powyższym kontrole transportów są kontrolami pozaplanowymi i zgodnie z obowiązującym w wioś ISK należą do kontroli z wyjazdem w teren bez ustalonego podmiotu.

Żaden ze skontrolowanych wioś nie korzystał z możliwości samodzielnego podejmowania czynności polegających na zatrzymywaniu lub przeszukiwaniu pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, jeżeli zachodzi podejrzenie przewożenia odpadów[514]. Zdaniem Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, z uwagi na § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie

[514] Art. 10b ust. 2 pkt 7 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska – obowiązuje od 18 sierpnia 2018 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070).

kontroli ruchu drogowego[515], który stanowi, że kontrolę ruchu drogowego w zakresie kontroli transportu odpadów oraz wymagań związanych z tym transportem inspektor IOŚ wykonuje w obecności funkcjonariusza policji, inspektora ITD, funkcjonariusza SG lub funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, inspektorzy wioś nie mają możliwości samodzielnego zatrzymania pojazdów przewożących odpady.

Podobnie Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał, iż z przepisów nie wynika uprawnienie do samodzielnego zatrzymywania i przeszukiwania pojazdów z odpadami. Uprawnienie w zakresie zatrzymania pojazdu wprowadza art. 24a ustawy o odpadach. Zgodnie z jego treścią, jeżeli w trakcie kontroli transportu ujawniono naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, pojazd może zostać zatrzymany m.in. przez organy IOŚ. Kluczową rolę odgrywają tutaj jednak przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 129 ust. 4aa uprawnienia w zakresie ruchu drogowego przypisane są inspektorom IOŚ, przy czym art. 129e wylicza podmioty uprawnione do zatrzymywania pojazdów, poza funkcjonariuszami policji. Katalog ten nie obejmuje organów IOŚ. Kontrolę ruchu drogowego wykonuje się na podstawie upoważnienia wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) policji. Przepisy ustawy o ruchu drogowym nie przewidują wydania ww. upoważnienia inspektorom IOŚ. W związku z powyższym IOŚ nie ma możliwości do samodzielnego zatrzymania i przeszukiwania pojazdów z odpadami.

Realizowane przez wioś kontrole w zakresie prawidłowości transportu odpadów polegały przede wszystkim na udziale inspektorów we wspólnych akcjach organizowanych w ramach ogólnopolskich akcji *stop odpadom*, krajowego projektu IMPEL TFS (Europejskie akcje inspekcyjne)[516] oraz ogólnoświatowych operacji DEMETER[517].

W latach 2016–2020 (I półrocze) skontrolowane wioś brały udział łącznie w 233 akcjach kontrolnych, które były prowadzone w wybranych punktach drogowych. W akcjach tych uczestniczyli także inspektorzy takich służb jak: ITD, KAS, SG oraz policja. W ramach ww. akcji w latach 2016–2020 (I półrocze) skontrolowano łącznie 2 258 pojazdów (transportów), w tym jedynie 148 (tj. 6,5%) z nich prowadziło międzynarodowy przewóz odpadów.

Przykłady

Wioś w Warszawie uczestnicząc w 34 akcjach drogowych skontrolowała łącznie 479 pojazdów, w tym 156 przewożących odpady w ruchu krajowym i tylko 2 pojazdy prowadzące transgraniczny przewóz odpadów.

Wioś w Gdańsku w ramach 80 ogólnopolskich i międzynarodowych akcji skontrolowała w badanym okresie łącznie 184 jednostki transportowe (pojazdy, kontenery), w tym 81 prowadzących tpo. Udział wioś

[515] Dz. U. z 2019 r. poz. 2141, ze zm.

[516] Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska – z ang. w skrócie IMPEL, Zespół ekspercki do spraw transgranicznego przemieszczania odpadów – z ang. w skrócie TFS.

[517] Operacja Światowej Organizacji Celnej, mająca na celu zwalczanie nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów i substancji niebezpiecznych.

w ww. kontrolach polegał głównie na wsparciu służb uczestniczących w akcji wiedzą ekspercką w zakresie uznawania przewożonych towarów za odpad i klasyfikowania ich do odpowiedniej grupy odpadów. Sprawdzano także kompletność i poprawność wymaganych dokumentów.

W 5 wioś[518] dokonywano także kontroli pojazdów poza *akcjami* odpowiadając na wniosek uprawnionych organów (policji, ITD, KAS, SG), które dokonały zatrzymania pojazdu. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 275 takich kontroli. Inspektorzy wioś przeprowadzając na miejscu oględziny przewożonego towaru dokonywali jego oceny, klasyfikacji do ewentualnej grupy i rodzaju odpadów oraz określali jakie dokumenty są wymagane. W przypadku 2 wioś[519], na wniosek głównie SG i izby celnej, wykonywane były również tzw. kontrole dokumentacyjne. Łącznie przeprowadzono 273 takie kontrole.

Spośród 317 kontroli transportów przeprowadzonych w badanym okresie przez inspektorów wioś w Rzeszowie 232 kontrole zrealizowano na podstawie skanów dokumentów i fotografii przesłanych przez wnioskujących. Jak podał Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska występował on w tych przypadkach, jako organ doradczy, określając m.in. czy kontrolowany towar spełnia definicję odpadu.

Inspektorzy wioś realizując czynności kontrolne nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 135 kontroli transportu odpadów wykazała, że inspektorzy wioś realizując czynności kontrolne nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego, w tym także wioś w Bydgoszczy, który dysponował m.in. dalmierzami oraz mobilnym spektrometrem do szybkiej analizy ryzyka, umożliwiającym wstępną ocenę czy dana substancja wykazuje właściwości niebezpieczne. Pozostałe wioś nie dysponowały odpowiednim sprzętem do określania ilości, rodzaju i zgodności odpadów z danymi zawartymi w dokumentach. Ocena odpadów przez wioś polegała na ich doświadczeniu i własnej wiedzy eksperckiej.

Przykład

W **wioś w Gdańsku** w ramach czynności kontrolnych sprawdzano dokumenty oraz dokonywano oględzin towaru. Nie wykorzystywano wiedzy eksperckiej specjalistów z zewnątrz[520] oraz nie korzystano z badań laboratoryjnych. Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie podejmował działań by pozyskać dodatkowe środki finansowe na zakup wyposażenia i sprzętu technicznego do prowadzenia badań i analiz jakości (rodzaju) odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania takiego sprzętu. Wynikało to z faktu, że zadania w zakresie kontroli transportu odpadów wykonywano wspólnie z funkcjonariuszami SG, KAS, które to służby dysponowały specjalistycznym, nowoczesnym i kosztownym sprzętem, jak np. bramki do prześwietlania kontenerów, przyrząd do badania radioaktywności, radiometr.

W okresie objętym kontrolą wioś zarówno w ramach wspólnych akcji kontrolnych, jak i odpowiadając na wnioski i zgłoszenia o zatrzymaniu pojazdów lub potrzebie przeprowadzenia tzw. kontroli dokumentacyjnej,

[518] Wioś w Bydgoszczy, Gdańsku, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

[519] Wioś w Rzeszowie i we Wrocławiu.

[520] Poza wiedzą przedstawicieli organów wspólnie z którymi przeprowadzano kontrole.

brało udział w kontroli 696 pojazdów przewożących odpady w ramach tpo. Nieprawidłowości stwierdzono w ponad 100 przypadkach, co stanowiło 14% skontrolowanych pojazdów prowadzących tpo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie: braku wymaganego pisemnego zgłoszenia i zgody na przemieszczanie odpadów niesklasyfikowanych pod żadnym kodem w załączniku III, IIIB, IV lub IVA rozporządzenia WE Nr 1013/2006, niewypełnieniu wszystkich wymaganych pól w załączniku VII do ww. rozporządzenia oraz niezgodności przewożonych odpadów z dokumentami.

Przykłady

Wioś w Rzeszowie uczestnicząc w ogólnopolskich akcjach brał udział w skontrolowaniu łącznie 221 pojazdów, w tym w 6 przewożących odpady w ramach transgranicznego przemieszczania. W 1 kontroli (w 2020 r.) stwierdzono nieprawidłowości polegające na przewozie odpadów z mechanicznej obróbki odpadów stanowiące zanieczyszczoną mieszaninę m.in. tworzyw sztucznych, papieru, włókien i materiałów w różnym stopniu rozdrobnienia (przemiał) o masie 19,840 Mg. Zgodnie z dokumentami, transport miał obejmować odpady tworzyw sztucznych o kodzie B3010. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśniła, że kontrola ta była przeprowadzana przez policję z udziałem wioś, który pełnił jedynie funkcję pomocniczą. Zabezpieczeniem transportu zajmowała się policja w ramach postępowania karnego. Wojewódzki inspektor nie posiadał informacji o losie zabezpieczonych odpadów.

Wioś w Bydgoszczy otrzymał 17 wezwań, wszystkie kontrole odbyły się z udziałem uprawnionych organów (ITD lub policji). Analiza 8 protokołów z takich kontroli wykazała, że w 3 przypadkach odnotowano nieprawidłowości polegające m.in. na niezgodności transportowanych odpadów z rodzajem odpadów wykazanym w dokumentach lub przemieszczaniem odpadów do nieuprawnionego odbiorcy. W rezultacie tych kontroli wojewódzki inspektor skierował 5 wystąpień do innych organów.

Wioś stwierdzając w kontrolach transportów nieprawidłowości na ogół nie podejmowali działań

Analiza dokumentacji 135 wybranych do badania kontroli transportów odpadów wykazała, że w 70 z nich odnotowano nieprawidłowości w zakresie przewozu odpadów. Inspektorzy wioś stwierdzając te nieprawidłowości nie podejmowali na ogół żadnych działań, z uwagi, iż byli jedynie współuczestnikami kontroli. Tylko w 3 przypadkach[521] inspektorzy wioś skierowali zatrzymane pojazdy do tymczasowych miejsc magazynowania odpadów. Dodatkowo z analizy ww. dokumentacji dotyczącej zatrzymania pojazdów przewożących odpady z *listy zielonej* czyli podlegającym ogólnym obowiązkom w zakresie informowania, określonym w art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006, wynikało, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości polegających na niewłaściwym, błędnym lub niepełnym wypełnieniu informacji o przesyłce zawartej w załączniku VII do ww. rozporządzenia, towar był zwalniany po usunięciu naruszeń. Przypadki takie nie były zgłaszane jako nielegalne przemieszczanie odpadów. Tymczasem zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 35 pkt d) i g) rozporządzenia WE Nr 1013/2006 *nielegalne przemieszczanie* oznacza przemieszczanie odpadów dokonane w sposób, który nie jest

[521] Wioś w Gdańsku – 2 i wioś w Szczecinie – 1.

zgodny z określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przemieszczania, jest realizowane w sposób, który nie został konkretnie określony w dokumencie, o którym mowa w załączniku VII.

Organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 ust. 3, który stwierdził nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 umpo, podejmuje niezwłocznie działania mające na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi, niezwłocznie przekazuje zawiadomienie do Głównego Inspektora wraz z kompletną dokumentacją sprawy oraz informację o podjętych działaniach. Wojewódzcy inspektorzy tłumaczyli brak działań w ww. zakresie faktem, iż byli oni jedynie organem współuczestniczącym w kontroli transportu.

Przykłady

Wioś w Rzeszowie – w wyniku analizy akt 15 wybranych kontroli transportu odpadów stwierdzono, że w 13 przypadkach były to kontrole dokumentacyjne, z których sporządzono adnotacje, a 2 kontrole zrealizowano na podstawie dokumentów i oględzin odpadów przeprowadzonych przez inspektorów na terenie przejścia granicznego i zakończono protokołem kontroli. Siedem (spośród 15) transportów dotyczyło wywozu odpadów z Polski na Ukrainę (6 – używane części samochodowe, 1 – zużyte kompresory do lodówek), 4 transporty stanowiły tranzyt z Danii, Litwy i USA przez Polskę na Ukrainę (1 – odpady komunalne, 3 – części karoserii samochodowych lub rozbitych samochodów), 3 transporty były próbą wwozu z Ukrainy do Polski złomu elektronicznego (1), katalizatorów samochodowych i wkładów do katalizatorów (1) oraz złomu metali kolorowych (1). Ponadto 1 transport stanowił tranzyt z Ukrainy do Niemiec – próba przewozu spalonego ciągnika rolniczego. Żaden z tych transportów nie został objęty zezwoleniem na międzynarodowe przemieszczanie odpadów. We wszystkich 15 badanych sprawach stwierdzono naruszenia polegające na przewozie odpadów bez wymaganych dokumentów i zezwoleń. W żadnej z badanych spraw wioś nie podejmował działań w związku ze stwierdzonymi naruszeniami. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska podała, że poprzestał na sporządzeniu przez inspektorów opinii na formularzu wniosku o przeprowadzenie oceny towaru. Wojewódzki inspektor występował w tych przypadkach jako organ doradczy, określając m.in. czy kontrolowany towar spełnia definicję odpadu. Przepisy umpo nie dają wioś podstaw do innych działań. Dalsze działania należą do kompetencji organów wymienionych w art. 3 ust. 3 umpo, które są zobowiązane zawiadomić o stwierdzeniu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów GIOŚ oraz prokuraturę lub policję (na podstawie art. 304 § 2 ustawy kpk).

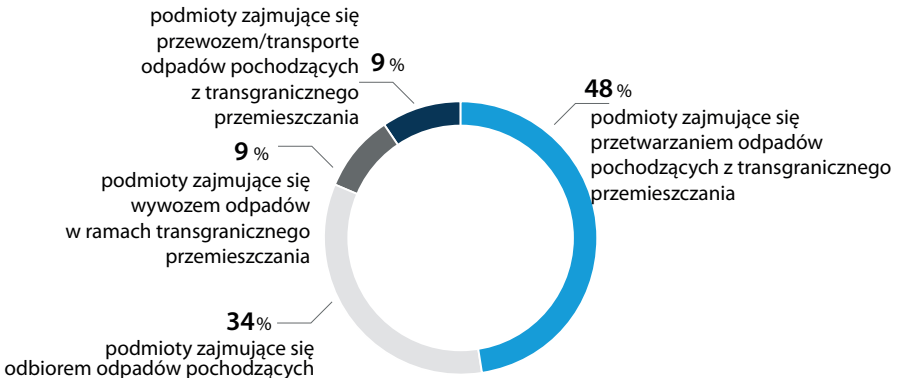
Wioś w Gdańsku – stwierdzone przez pracowników wioś w trakcie kontroli naruszenia dotyczyły nieprawidłowo wypełnionego załącznika nr VII (w 10 przypadkach), braku wymaganych dokumentów, w tym pisemnego zgłoszenia i zgody (w 4 przypadkach), braku zgody GIOŚ na transport (w 1 przypadku), przewozu odpadów do nieuprawnionego odbiorcy (w 1 przypadku), rozbieżności w dokumentach (w 6 przypadkach), braku wpisu odpadu do BDO (w 1 przypadku), zakazu wywozu (w 1 przypadku), braku oznakowania pojazdu oraz braku KPO (w 1 przypadku) oraz niespełnianie wymagań technicznych pojazdu do użytku na drogach publicznych (w 1 przypadku). Z wyjaśnień Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wynika, że w przedmiotowych sprawach pracownicy wioś uczestniczyli w czynnościach kontrolnych, gdzie wcześniej inne

organy dokonywały zatrzymania transportu. Ich rola ograniczała się do wsparcia wiedzą ekspercką w zakresie uznawania towaru za odpad, klasyfikacji odpadu i ustalenia jakich dokumentów dany transport wymaga. Sprawdzano kompletność i poprawność dokumentów. Zalecenia czy rekomendacje wioś dla służb, które brały udział w kontroli co należy zrobić z zatrzymanym transportem były odnotowane pisemnie w protokołach lub przekazywane ustnie. Ponadto podkreślił, że nie był on organem, który stwierdził nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów i nie przekazywał zawiadomienia do GIOŚ. W jego opinii, organ zatrzymujący transport nie ma obowiązku informowania wioś o podjętych czynnościach.

Kontrola w instalacjach przetwarzania lub odzysku (odbiorców) odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania

W okresie objętym kontrolą wojewódzcy inspektorzy uwzględnili w planach wioś blisko 150 kontroli podmiotów zajmujących się przetwarzaniem odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania oraz podmiotów zajmujących się ich odbiorem, wywozem i transportem/przewozem. Zrealizowano łącznie 323 takich kontroli, w tym 157 u podmiotów zajmujących się przetwarzaniem odpadów pochodzących z tpo, 110 u podmiotów zajmujących się odbiorem ww. odpadów oraz po 28 kontroli u podmiotów prowadzących ich wywóz oraz transport/przewóz.

Infografika nr 6
Podmioty uczestniczące w procesie przetwarzania odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania objęte kontrolami wioś



Źródło: materiały własne NIK.

Kontrole ponadplanowe prowadzono jako kontrole doraźne m.in. na wniosek innych organów, w tym Głównego Inspektora, a także w związku ze skargami i zawiadomieniami przekazywanymi do wioś przez jednostki samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne.

Przykład

W okresie objętym kontrolą wpłynęło do **wioś w Kielcach** 18 wniosków i skarg związanych z tpo. Interwencje dotyczące podejrzenia nielegalnego przemieszczania odpadów, ich niewłaściwego przetwarzania lub nieprzestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów pochodzących z importu zgłaszały jednostki policji, GIOŚ, urzędy celne, jednostki samorządu terytorialnego lub osoby prywatne. W ich wyniku podejmowano kontrole, które w większości (67%) potwierdziły zasadność zgłoszeń.

Inspektorzy wioś nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej 124 przeprowadzonych kontroli podmiotów odbierających i przetwarzających odpady pochodzące z transgranicznego przemieszczania wykazała, że ustaleń kontroli dokonywano w oparciu o analizę dostępnej dokumentacji w zakresie aktualności i adekwatności posiadanych pozwoleń oraz prowadzonych w trakcie kontroli oględzin, w tym m.in. instalacji i urządzeń do gromadzenia i przetwarzania odpadów. W trakcie kontroli inspektorzy wioś nie korzystali ze sprzętu specjalistycznego, wykorzystywali natomiast własną wiedzę i doświadczenie. Dokonując oceny w zakresie gospodarowania odpadami pochodzącymi z transgranicznego przemieszczania korzystano także z materiałów szkoleniowych oraz wytycznych korespondentów zamieszczanych na stronie internetowej GIOŚ, m.in. w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów oraz określających warunki przywozu do Polski paliwa alternatywnego. Tylko w 1 przypadku spośród 124 analizowanych (wioś we Wrocławiu) dokonano poboru próbek odpadów w celu stwierdzenia ich zgodności z dokumentacją.

Przykłady

Wioś we Wrocławiu – ustaleń kontroli dokonywano na podstawie dostępnej dokumentacji, oględzin prowadzonych w trakcie kontroli oraz w 1 przypadku, na podstawie badania próbek odpadów pobranych z ładunku (odpady o kodzie 17 01 07 – mieszanka betonu, cegieł, płytek ceramicznych, o kodzie 17 05 04 – gleba ziemia, w tym kamienie. Ponadto w 2 przypadkach do badania pobrano próbki wody (odcieki) z dna nieczynnego, rekultywowanego odpadami wyrobiska, gdzie składowano odpady. W wyniku prowadzonych analiz nie stwierdzono przekroczeń.

Wioś w Kielcach – ocena prawidłowości podejmowanych działań w zakresie gospodarowania odpadami pochodzącymi z transgranicznego przemieszczenia była dokonywana na podstawie analizy: (1) zezwoleń GIOŚ na przywóz/wywóz odpadów, tj. sprawdzano posiadane przez podmiot decyzje na tpo oraz ich realizację, np. zgodność z dopuszczonym okresem realizacji przywozu, ilością zrealizowanych transportów i masą tych transportów oraz kodów przyjmowanych odpadów; (2) dokumentacji, do której wypełniania i przesyłania był zobowiązany prowadzący instalację, np. dotyczące terminowego przesyłania potwierdzeń odbioru odpadów oraz potwierdzeń dokonania odzysku lub unieszkodliwienia odpadów; (3) oględzin procesu odzysku/unieszkodliwienia w celu oceny zgodności tego procesu z decyzjami GIOŚ. Obejmowano badaniem realizację obowiązków zawartych w rozporządzeniu WE Nr 1013/2006, w tym prawidłowości wystawianych i przesyłanych dokumentów, posiadania wymaganych umów i ich brzmienia (zapisy i uregulowania w postaci gwarancji finansowych w razie zaistnienia sytuacji wyjątkowych) oraz prawidłowości archiwizowania dokumentacji związanej z tpo.

Stany nieprawidłowe zostały odnotowane w 40 spośród 124 analizowanych kontroli. Dotyczyły one głównie nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, nieprzestrzegania warunków pozwolenia zintegrowanego, a także braku wymaganych zgłoszeń i zezwoleń dotyczących odpadów pochodzących z transgranicznego przemieszczania oraz (w przypadku odpadów *listy zielonej*) braku lub nierzetelnie wypełnionego załącznika VII, braku umów o których mowa w art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006.

Przykłady

Wioś w Warszawie – w 4 przypadkach (spośród 17 badanych) stwierdzono nielegalne przemieszczanie odpadów, polegające na ich odbiorze bez dokonania wymaganego zgłoszenia i uzyskania zezwolenia (3 przypadki) oraz 1 przypadek przekazywania stosownych dokumentów właściwym organom oraz zgłaszającemu po upływie terminu 3 dni od otrzymania odpadów[522]. Jeden z tych przypadków dotyczył zmieszanych odpadów z budowy i rozbiórki przywiezionych nielegalnie z Danii, 2 przypadki – uszkodzonych lub wycofanych z eksploatacji pojazdów nielegalnie sprowadzonych z zagranicy, poddanych następnie nielegalnemu demontażowi poza stacjami demontażu, zaś jeden – paliwa alternatywnego przywiezionego z Niemiec.

Wioś w Kielcach – w zakresie gospodarowania odpadami z transgranicznego przemieszczania stwierdzono następujące naruszenia: nierzetelne sporządzanie dokumentacji określonej w rozporządzeniu WE Nr 1013/2006, w tym w 3 podmiotach wystąpiły braki w wypełnieniu formularzy określonych w załączniku VII, a w 1 podmiocie stwierdzono, że część umów na przemieszczanie odpadów została zawarta niezgodnie z wymogami określonymi w art. 18 ust. 2 ww. rozporządzenia; w 1 zakładzie tpo (w postaci mieszaniny tworzyw sztucznych i gumy) realizowano bez wymaganego zgłoszenia i zgody.

Kontrola prawidłowego wykorzystania odpadów do rekultywacji

Wioś na ogół otrzymywały kopie decyzji wydawanych trybie art. 41 ust. 3 pkt 1 lit b ustawy o odpadach przez właściwych marszałków w sprawie zbierania i przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych (wyrobisk). W okresie objętym kontrolą na terenie działania skontrolowanych 8 wioś aktualne decyzje marszałka posiadało łącznie 137 podmiotów. W planach wioś uwzględniono jedynie 32 kontrole w podmiotach zajmujących się wykorzystywaniem odpadów do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych posiadających ww. stosowne decyzje.

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że *cel ogólnopolski pn. „Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów" został wprowadzony przez GIOŚ do planowania na rok 2019* […], *w 2020 r. zaplanowano jedną kontrolę z tego celu* […]. *Co do zasady w planie kontroli ujmowane są te podmioty, u których kontrole wynikają z przepisów prawa oraz u których stwierdzano w poprzednich latach naruszenia lub wpływały interwencje na prowadzoną działalność. Ze względu na dużą liczbę ogólnopolskich celów kontrolnych, które należało wykorzystać przy planowaniu (2019 – 53, 2020 – 46) oraz małą liczbę inspektorów uprawnionych do kontroli (2019 – 16,5 etatu) w pierwszej kolejności typowano podmioty, których działalność stwarza największe ryzyko dla środowiska. Odpady dopuszczone do przetworzenia poza instalacjami ujęte w decyzjach udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów dla ww. podmiotów, nie stwarzały takiego ryzyka i stanowiły odpady inne niż niebezpieczne, w związku z powyższym kontrole takie nie były priorytetowe* […].

[522] Wynikającego z art. 16 pkt d rozporządzenia WE Nr 1013/2006, który stanowi że pisemne potwierdzenie otrzymania odpadów przez prowadzącego instalację w terminie 3 dni jest przekazywane zgłaszającemu tpo oraz zainteresowanym właściwym organom.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 148 kontroli w zakresie wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów. Osiemdziesiąt procent tych kontroli podejmowano jako interwencje lub kontrole doraźne w związku z wpływającymi do wioś zawiadomieniami i wnioskami.

W trakcie tych kontroli przeprowadzano oględziny obszaru, na którym była prowadzona działalność (wyrobisk) oraz badano zgodność gospodarowania odpadami z posiadanymi zezwoleniami, w tym m.in. kwestie magazynowania odpadów, prowadzenia badań monitoringowych. Nie korzystano z pomocy specjalistów i na ogół nie pobierano próbek odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. Stwierdzane przez inspektorów wioś nieprawidłowości dotyczyły głównie niedotrzymania warunków określonych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, w tym: nieprzedkładania właściwemu organowi wyników badań, niewykonywania badań wszystkich wskazanych czynników lub niedotrzymania częstotliwości tych badań. Odnotowano również przypadki nieprowadzenia na bieżąco ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów.

Przykłady

Wioś w Gdańsku – przeprowadziła w badanym okresie łącznie 12 kontroli (u 6 podmiotów) dotyczących wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów (wszystkie jako interwencje na wniosek innych organów lub osób fizycznych). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. prowadzenia ewidencji niezgodnie ze stanem rzeczywistym, gospodarowania odpadami niezgodnie z zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu w punkcie pomiarowym, nieprowadzenia ewidencji wytwarzanych i zbieranych odpadów, prowadzenia odzysku odpadu mleczka cementowo-wapiennego oraz gleby odpadowej bez wymaganego pozwolenia, magazynowania odpadów o kodzie 10 13 14 (odpady betonowe i szlam betonowy) z naruszeniem dopuszczalnego okresu magazynowania.

Wioś we Wrocławiu – po przeprowadzeniu 22 kontroli w trybie interwencyjnym w 19 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. prowadzenia ewidencji niezgodnie ze stanem rzeczywistym, gospodarowania odpadami niezgodnie z zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, prowadzenia odzysku odpadu bez wymaganego pozwolenia, przekroczenia ilości dopuszczonych do magazynowania odpadów oraz magazynowania nieujętych w zezwoleniu odpadów m.in. o kodzie: 17 09 04 – zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu inne niż wymienione w 17 09 01, 17 09 02 i 17 09 03, 17 02 01 – drewno, 16 01 03, 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych.

Działania w przypadkach stwierdzenie nielegalnego przemieszczania odpadów

Nielegalne przemieszczanie dotyczyło w 67% odpadów *z listy bursztynowej*, w tym najwięcej przypadków pojazdów wycofanych z eksploatacji

W latach 2016–2020 (I półrocze) na terenie kontrolowanych województw wg danych posiadanych przez wioś odnotowano łącznie 122 przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów, tj. naruszenia obowiązujących przepisów w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, zarówno przy transporcie (61 przypadków), jak i przetwarzaniu lub wykorzystywaniu odpadów (51). Pozostałe przypadki dotyczyły nieprawidłowości stwierdzonych przy organizacji wysyłki odpadów z terytorium kraju oraz 1 przypadek nielegalnego magazynowania[523] odpadów

[523] W województwie warmińsko-mazurskim (Bogaczewo).

pochodzących z Wielkiej Brytanii. Większość ww. nieprawidłowości (82) dotyczyła odpadów objętych obowiązkiem uprzedniego pisemnego zgłoszenia i uzyskania zgody (w tym znajdujących się na *liście bursztynowej*). Pozostałe 40 przypadków, w których stwierdzono nieprawidłowości odnosiło się do odpadów podlegających jedynie ogólnym obowiązkom w zakresie informowania (*lista zielona*).

Najczęstsze przypadki nielegalnego przemieszczania wśród odpadów z *listy bursztynowej* dotyczyły pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów (stanowiących mieszaninę) nie ujętych na listach rozporządzenia WE Nr 1013/2006 podlegających procedurze zgłoszenia, o której mowa w art. 3 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Przykłady

W **wioś w Gdańsku** nielegalne przemieszczanie dotyczyło 3 spraw objętych obowiązkiem pisemnego zgłoszenia oraz 1 sprawy – bez prawidłowej informacji określonej w załączniku nr VII. Były to: zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy o kodzie 16 01 04* (2 przypadki), tworzywa sztuczne o kodzie 19 12 04 (1 przypadek), mieszanina odpadów o kodach 15 01 01, 15 01 02, 17 02 03 i 17 06 04 (1przypadek).

W **wioś w Szczecinie** z 38 przypadków nielegalnych przemieszczeń odpadów, 28 dotyczyło odpadów objętych obowiązkiem zgłoszenia, a 10 przypadków dotyczyło odpadów objętych obowiązkiem informowania właściwego organu. Przemieszczenia dotyczyły różnego rodzaju odpadów m.in.: o kodzie 16 01 04* – zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy (najwięcej przypadków), o kodzie 16 01 21* – niebezpieczne elementy inne niż wymienione w 16 01 07 do 16 01 11, 16 01 13 i 16 01 14.

Skontrolowane wioś nie korzystały z możliwości prowadzenia działań operacyjnych określonych w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska

Skontrolowane wioś nie korzystały z możliwości prowadzenia czynności przewidzianych w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska, tj. polegających m.in. na obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom; gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; żądaniu pisemnych lub ustnych informacji oraz przesłuchiwaniu osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego przy jednoczesnym pouczeniu ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w Kodeksie karnym; zatrzymywaniu lub przeszukiwaniu pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, jeżeli zachodzi podejrzenie przewożenia odpadów. Nie korzystano także z możliwości uzyskania na podstawie art. 10e ww. ustawy informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych oraz od organów ścigania.

Przykład

Według wyjaśnień **wioś we Wrocławiu** nie było potrzeby korzystania z danych zawartych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych KCIK, a wioś nie miał dostępu do baz KAS.

Sontrolowane wioś na ogół nie przekazywały do GIOŚ zawiadomień o stwierdzeniu nieprawidłowości wskazujących na nielegalne tpo

Analiza dokumentacji dotyczącej 60 spośród 122 przypadków nielegalnego przemieszczania wykazała, że skontrolowane wioś, jedynie w 20 przypadkach przekazały do GIOŚ zawiadomienie o stwierdzonym nielegalnym przemieszczaniu odpadów i podjętych działaniach. Zawiadomienia te były przekazywane do GIOŚ w dniu podpisania protokołu kontroli lub po upływie od 5 do 152 dni od daty stwierdzenia nieprawidłowości wskazującej na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Tymczasem zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 umpo organ administracji, który stwierdził nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, podejmuje niezwłocznie działania mające na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadu na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi oraz niezwłocznie przekazuje zawiadomienie do GIOŚ wraz z kompletną dokumentacją sprawy oraz informacją o podjętych działaniach.

Przykłady

W **wioś w Szczecinie** spośród 38 przypadków wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów tylko w 2 zawiadomiono GIOŚ (po 21 i 35 dniach od sporządzenia protokołu). W pozostałych przypadkach, jak wyjaśnił Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, obowiązek poinformowania Głównego Inspektora w trybie art. 27 ust. 2 umpo dotyczył innych organów.

W **wioś w Kielcach** w 6 przypadkach nielegalne przemieszczenie odpadów stwierdzono na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie oględzin ładunków, o ocenę których, pod kątem identyfikacji towaru jako odpad, zwróciły się urzędy celno-skarbowe. W oględzinach tych wzięli również udział przedstawiciele tych urzędów. W opinii wydanej w 1 z powyższych spraw, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał na potrzebę: wszczęcia procedury określonej w art. 27 umpo oraz powiadomienia właściwej prokuratury o popełnieniu czynu polegającego na przywozie odpadów z zagranicy wbrew przepisom. W 2 przypadkach wojewódzki inspektor zalecił zabezpieczenie odpadów[524] przed ich szkodliwym oddziaływaniem na środowisko (tj. magazynowanie ich na terenie szczelnie utwardzonym, zabezpieczonym przed wpływem czynników atmosferycznych). W kolejnej kontroli (podjętej na wniosek GIOŚ) w której stwierdzono nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów *spoza listy*, będących mieszaniną tworzyw sztucznych i gumy, protokół został podpisany przez wojewódzkiego inspektora 19 grudnia 2019 r. Zawiadomienie w tej sprawie wraz z dokumentacją sprawy oraz informację o podjętych działaniach przekazano do Głównego Inspektora dopiero po 152 dniach od daty podpisania protokołu kontroli. Jak wyjaśnił zastępca Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska działania pokontrolne w stosunku do tego podmiotu, ze względu na natłok spraw, zostały zrealizowane dopiero w maju 2020 r. W związku z tym, że tut. wioś chciał przesłać do GIOŚ pełną informację o ustaleniach kontroli i podjętych działaniach pisemna informacja dotycząca ustaleń kontroli w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów została przekazana dopiero po wydaniu zarządzeń pokontrolnych.

[524] Tj. używanych części pojazdów (odpadów o kodzie 16 01 21* i 16 01 22). Zalecenia sformułowane w ocenach towaru przekazano organowi ujawniającemu nieprawidłowość, tj. do Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

Brak podejmowania działań, o których mowa w art. 27 ust. 1 i 2 wyjaśniano faktem, iż stwierdzone nieprawidłowości były ustalane w obecności innych organów uczestniczących w czynnościach kontrolnych lub w wyniku dokonywanych na wnioski tych organów ocen towaru pod kątem spełniania definicji odpadu. Wioś nie były organami, które dokonywały zatrzymania transportów, a więc nie były organami stwierdzającymi nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

Przykłady

W **wioś w Szczecinie** odnotowano 38 przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, z tego: 3 w ramach wspólnych akcji z innymi służbami (kontrola transportu odpadów), 10 w ramach kontroli zakładów w terenie oraz 25 ocen towarów (kontrola dokumentacyjna). W 3 przypadkach transportu odpadów, w ramach których ujawniono nielegalne międzynarodowe ich przemieszczanie, organem ujawniającym była służba, która zatrzymała dany transport i kierowała nielegalne transporty na własne zabezpieczone parkingi, a od 18 września 2018 r. na miejsca wyznaczone przez marszałka, a później przez starostę. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w 2 przypadkach zawiadomił Głównego Inspektora o nielegalnym tpo stwierdzonych podczas: kontroli z 21 czerwca 2017 r. w ramach akcji kontrolnej prowadzonej wraz z innymi służbami (zawiadomienie wysłano 26 lipca 2017 r.) oraz kontroli zakładu zakończonej 29 listopada 2019 r. (zawiadomienie wysłano 20 grudnia 2019 r.). W pozostałych stwierdzonych przypadkach, zdaniem wojewódzkiego inspektora, obowiązek poinformowania GIOŚ w trybie art. 27 ust. 2 ustawy o przemieszczaniu odpadów, dotyczył innych organów.

W **wioś we Wrocławiu** analiza dokumentacji 15 (spośród 35) przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów wykazała, że w 12 sprawach kontrolę transportu przeprowadzono na wniosek służb celno-skarbowych. We wszystkich tych przypadkach potwierdzono, że przewożony towar był odpadem, o czym niezwłocznie poinformowano wnioskodawcę w terminie nie dłuższym niż 4 dni od daty sporządzenia adnotacji z tzw. *kontroli dokumentacyjnej bez ustalonego podmiotu*. W tych przypadkach, informację o nielegalnym przemieszczaniu odpadów przekazywał do GIOŚ, organ wnioskujący o dokonanie ww. oceny jako organ kontrolujący. Pozostałe kontrole 3 (zatrzymanych już wcześniej) transportów zostały przeprowadzone z inicjatywy własnej wioś (w 2 przypadkach po uzyskaniu informacji z właściwych komend policji). Informacja o nielegalnym tpo przekazana została do GIOŚ niezwłocznie wraz z wystąpieniem pokontrolnym.

Wioś nie uznawały za nielegalne przemieszczanie przypadków błędnego lub niepełnego wypełnienia załącznika VII

W przypadku odpadów z *listy zielonej*, podlegających procedurze informowania stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły głównie błędnego lub niepełnego wypełnienia, wymaganego art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006, załącznika VII oraz załączonej do niego umowy zawartej pomiędzy podmiotem organizującym przemieszczanie a odbiorcą odpadów. Po uzupełnieniu lub poprawieniu zawartych w tych dokumentach zapisów podmiot biorący udział w przemieszczaniu odpadu był zwalniany i transport nie był uznawany za nielegalne przemieszczanie odpadów. Tymczasem zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 35 ww. rozporządzenia *nielegalne przemieszczanie* oznacza przemieszczanie odpadów dokonane zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4, w odniesieniu do którego stwierdzono że przemieszczanie jest realizowane w sposób, który nie został konkretnie określony w dokumencie, o którym mowa w załączniku VII.

Przykłady

Wioś w Gdańsku – w badanym okresie w wyniku kontroli transportu odpadów odnotowano 22 przypadki naruszenia przepisów w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, z tego w 10 przypadkach towar został zwolniony po usunięciu naruszeń tj. po dostarczeniu wymaganych dokumentów, czy też uzupełnieniu załącznika VII do rozporządzenia WE Nr 1013/2006.

Wioś w Kielcach – w 2 przypadkach stwierdzono naruszenia przepisów w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, które w 1 z nich polegały na braku wymaganego pisemnego zgłoszenia i zgody na przemieszczenie odpadów, w drugim na niewypełnieniu wszystkich wymaganych pól w załączniku VII. W związku z tą nieprawidłowością zatrzymano transport do czasu nadesłania uzupełnionej dokumentacji.

Wioś w Bydgoszczy – analiza 15 protokołów kontroli transportów odpadów wykazała, że nieprawidłowości stwierdzono w 3 kontrolach, w tym 1 kontroli w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Polegały na nieprawidłowo wypełnionym załączniku VII, który został skorygowany przez wysyłającego oraz na braku oznakowania pojazdów.

Wymierzanie i egzekwowanie kar pieniężnych z tytułu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów

Wojewódzcy inspektorzy na podstawie zawartych porozumień z właściwymi miejscowo komendantami SG, dyrektorami służb celnych, uczestniczyli m.in. w organizacji wspólnych narad i szkoleń oraz we wspólnych kontrolach

Skontrolowane wioś wydały w okresie objętym kontrolą 48 decyzji w sprawie kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33 umpo o łącznej wartości 2 896 tys. zł. Decyzje naliczające ww. kary pieniężne były wydawane po upływie od 19 dni do 906 dni (ponad 2 lata) od wszczęcia postępowania administracyjnego. Stanowiły one zaledwie 2% wartości wszystkich nakładanych w tym okresie przez skontrolowane wioś kar pieniężnych (9 611 decyzji łącznie na 118 617 tys. zł).

Spośród 47 podmiotów, którym wymierzono kary za naruszenia przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, najwięcej dotyczyło odbiorców odpadów (34 podmioty), pozostałe decyzje o naliczeniu kar skierowano do podmiotów wysyłających i przewożących odpady (odpowiednio 6 i 7).

Około 96% naliczanych kar dotyczyła odpadów z *listy bursztynowej* (najczęściej były to zużyte lub nie nadające się do użytku pojazdy 16 01 04*), w tym głównie były to kary nałożone na odbiorców odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia (31).

Przykład

W **wioś w Bydgoszczy** spośród 5 decyzji wymierzających karę pieniężną 1 decyzją nałożono karę w wysokości 20 tys. zł (w 2016 r.) na podmiot przewożący odpady w postaci: zużytych opon klasyfikowanych pod kodem B3140, zużytych urządzeń klasyfikowanych pod kodem A1180, przepracowanego oleju klasyfikowanego pod kodem A3020. Kolejną (w 2018 r.) karę pieniężną w wysokości 50 tys. zł na odbiorcę odpadów w postaci pojazdów sklasyfikowanych pod kodem 16 01 04* (zużyte i nienadające się do użytkowania pojazdy). W 2019 r. wymierzono 3 kary po 50 tys. zł, w tym podmiotowi odbierającemu odpady o kodzie 16 01 04*, w postaci uszkodzonego pojazdu przywiezionego nielegalnie z Niemiec do Polski bez dokonania zgłoszenia oraz podmiotowi, który dokonał odbioru odpadów w postaci mieszaniny odpadów metalu oraz tworzyw sztucznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 75 spraw, w których stwierdzono w okresie objętym kontrolą nielegalne tpo, wykazała że jedynie w pojedynczych przypadkach nałożono kary, o których mowa w art. 32 i 33 umpo. Wojewódzcy inspektorzy nie wszczynali postępowań administracyjnych w sprawie ww. kar pieniężnych, gdyż oczekiwali na zakończenie działań GIOŚ, który na podstawie art. 27 ust. 3 umpo wszczynał z urzędu postępowanie administracyjne i wydawał decyzje, m.in. w zakresie określenia sposobu gospodarowania odpadami na terenie kraju, w przypadku kiedy za nielegalne tpo odpowiedzialność ponosił ich odbiorca.

Przykład

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśniła m.in., że warunkiem niezbędnym do wszczęcia postępowania w trybie art. 32 umpo jest zakończenie postępowania przez GIOŚ określającego podmiot odpowiedzialny za zagospodarowanie odpadów oraz jego zakres, jak również zakończenie postępowania karnego ustalającego sprawcę. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie (sygn. IV SA/Wa 1585/09), wioś nie jest organem właściwym do samodzielnego stwierdzenia zaistnienia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Stwierdzenie tej okoliczności zgodnie z art. 25 ust. 1 i art. 26 pkt 3 umpo należy do właściwości GIOŚ. Dopiero po ostatecznym zakończeniu tej procedury można wydać decyzję na podstawie art. 32 ust. 1 umpo.

Prowadzone przez wioś postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kar pieniężnych o których mowa w art. 32 i 33 umpo, charakteryzowały się długotrwałością. Okres od stwierdzenia nieprawidłowości do wszczęcia postępowania administracyjnego wynosił od kilku (189 dni) do kilkudziesięciu miesięcy (1470 dni). Wynikało to m.in. z konieczności zebrania materiałów dowodowych, udokumentowania źródła pochodzenia odpadów oraz ich zaklasyfikowania do odpowiedniej grupy (kodu) oraz z długotrwałych postępowań prowadzonych przez GIOŚ na podstawie art. 24 ust. 1 umpo w zakresie sposobu zagospodarowania przez odbiorcę nielegalnie sprowadzonych odpadów.

Przykład

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska pismem z 11 lipca 2011 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na odbiorcę odpadu 16 01 04* (uszkodzony pojazd sprowadzony z USA zakupiony w lipcu 2007 r.), a następnie postanowieniem z 27 lipca 2011 r. zawiesił to postępowanie do czasu zakończenia przez GIOŚ postępowania w sprawie obowiązku przekazania odpadu do stacji demontażu. Po zakończeniu tego postępowania, wojewódzki inspektor postanowieniem z 9 maja 2016 r. podjął z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary, na co strona wniosła zażalenie do GIOŚ, który postanowieniem z 15 listopada 2016 r. je oddalił. W trakcie prowadzonego przez wioś postępowania i zebranego materiału dowodowego ustalono, że GIOŚ otrzymał pismem z 21 lipca 2008 r. od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Przemyślu zawiadomienie (wraz z dokumentacją) o przedstawieniu mu do oclenia uszkodzonego pojazdu stanowiącego odpad. W związku z tym GIOŚ 24 lipca 2008 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne i postanowieniem z 28 listopada 2008 r. wezwał przedsiębiorcę do dostarczenia spornego pojazdu do stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów. Przedsiębiorca korzystając z możliwości odwoławczych, wystąpił o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz

zaskarżył decyzję GIOŚ do WSA w Warszawie. Po otrzymaniu wyroku WSA w Warszawie i wykonaniu wytycznych Sądu, GIOŚ decyzją z 9 kwietnia 2010 r. nałożył na odbiorcę odpadu obowiązek przekazania uszkodzonego pojazdu do stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów. Strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zaś GIOŚ nie uwzględniając zarzutów strony decyzją z 25 lutego 2015 r. utrzymał w mocy swą poprzednią decyzję.

Niska skuteczność egzekwowania kar pieniężnych wynikała głównie z długotrwałych postępowań odwoławczych

Decyzje naliczające kary pieniężne o których mowa w art. 32 i 33 umpo były wydawane przez wioś po upływie od 19 dni do 906 dni (ponad 2 lata) od wszczęcia postępowania administracyjnego. W większości przypadków (80%) podmioty, na które nałożono kary złożyły odwołania do Głównego Inspektora, który utrzymywał decyzje w mocy (70% analizowanych) lub je uchylał przekazując do ponownego rozpatrzenia (20%) oraz w pojedynczych przypadkach (10%) uchylał decyzje wojewódzkich inspektorów i umarzał postępowanie stwierdzając, iż nie doszło do przemieszczenia odpadów. Utrzymanie w mocy lub przekazanie do ponownego rozpatrzenia zaskarżonych decyzji dotyczyło głównie przypadków odbioru nielegalnie sprowadzonych odpadów o kodzie 16 01 04* (zużyte i nienadające się do użytkowania pojazdy). Od decyzji GIOŚ utrzymujących decyzje wioś naliczające kary odbiorcy nielegalnie sprowadzonych odpadów wnosili również skargi do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Efektem długotrwałych postępowań odwoławczych była niska skuteczność egzekwowania decyzji. Spośród wszystkich 48 decyzji nakładających w badanym okresie kary pieniężne za nielegalne przemieszczanie odpadów w łącznej wysokości 2 896 tys. zł do dnia końca I półrocza 2021 r. wyegzekwowano 518 tys. zł co stanowiło zaledwie 18% naliczonych kar, a 63 tys. zł (tj. 2%) objęto postępowaniem egzekucyjnym. Pozostała kwota naliczonych kar 80% dotyczyła kar wymierzonych decyzjami, które były objęte postępowaniem odwoławczym lub w wyniku tego postępowania zostały umorzone.

Przykłady

W **wioś w Gdańsku** w trakcie kontroli przeprowadzonej w okresie od 25 sierpnia do 13 września 2017 r. stwierdzono, iż nastąpiło nielegalne dokonywanie przewozu odpadów tworzyw sztucznych o kodzie 19 12 04 z Wielkiej Brytanii. Działając m.in. na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 7 umpo decyzją z 4 października 2017 r. nałożono na przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł, który złożył odwołanie od tej decyzji do GIOŚ. Po przeanalizowaniu sprawy GIOŚ decyzją z 5 lutego 2018 r. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska działając z urzędu wydał 30 maja 2018 r. decyzję o nałożeniu kary w wysokości 20 tys. zł. Przedsiębiorca ponownie skorzystał z możliwości wniesienia odwołania od tej decyzji do GIOŚ. W efekcie organ I instancji uchylił zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie w sprawie nałożenia kary, wskazując w uzasadnieniu m.in., iż stwierdzone naruszenie (polegające na nieprecyzyjnym i niepełnym wypełnieniu załącznika VII) nie może stanowić okoliczności skutkującej nałożeniem kary na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 7 umpo.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska decyzją z 19 listopada 2016 r. nałożył na przedsiębiorcę karę administracyjną w wysokości 55 tys. zł. Przedsiębiorca ten złożył odwołanie od tej decyzji do GIOŚ, który 28 czerwca 2017 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Przedsiębiorca zaskarżył decyzję GIOŚ do WSA, a następnie złożył skargę kasacyjną od wyroku WSA, która do dnia kontroli (I półrocza 2020 r.) nie została rozpatrzona.

Spośród 35 analizowanych decyzji dotyczących naliczenia kar w trybie art. 32 i 33 umpo, wpłynęło łącznie 27 odwołań do GIOŚ, z tego w 18 przypadkach decyzje zostały utrzymane w mocy, w 4 przypadkach sprawy zostały skierowane do ponownego rozpatrzenia, a pozostałe były w trakcie rozpatrywania (wg stanu na koniec I półrocza 2020 r.).

Współpraca z innymi organami odpowiedzialnymi za nadzór nad międzynarodowym obrotem odpadami

W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane wioś współpracowały z innymi organami, o których mowa w art. 3 ust. 3 umpo, realizującymi zadania w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami. Współpraca ta polegała głównie na udziale inspektorów wioś we wspólnych inspekcjach dotyczących przemieszczeń odpadów, przekazywaniu i wymianie informacji oraz doświadczeń, a także organizacji wspólnych narad i szkoleń. Ponadto wojewódzcy inspektorzy na podstawie zawartych porozumień z właściwymi miejscowo komendantami SG, dyrektorami Służb Celnych, uczestniczyli we wspólnych kontrolach dostaw w miejscach przeznaczenia oraz dokonywali ocen towarów mogących stanowić odpady.

Wojewódzcy inspektorzy na podstawie zawartych porozumień z właściwymi miejscowo komendantami SG, dyrektorami służb celnych, uczestniczyli m.in. w organizacji wspólnych narad i szkoleń oraz we wspólnych kontrolach

W latach 2016–2020 (I półrocze), wioś przeprowadziły łącznie ponad 620 takich ocen. Kwalifikacja towaru pod kątem spełniania definicji odpadów była prowadzona na pisemny wniosek ww. organów i odbywała się na podstawie analizy dostarczonej przez te organy dokumentacji. Korzystano także z materiałów informacyjnych i wytycznych zamieszczonych na stronach internetowych GIOŚ, a także z wiedzy eksperckiej inspektorów wioś.

Przykłady

W **wioś w Rzeszowie**, jak wyjaśnił Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, przy ocenie transportów odpadów korzystano z materiałów informacyjnych zamieszczanych na stronie internetowej GIOŚ. Podczas kontroli zatrzymanego transportu odpadów wykorzystywana była taśma miernicza, elektroniczny dalmierz laserowy oraz aparat fotograficzny. Nie wnioskowano o zakup sprzętu do prowadzenia analiz i badań, gdyż w uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość zlecenia niezbędnych badań Centralnemu Laboratorium Badawczemu GIOŚ.

W **wioś w Gdańsku**, w kontrolach transportów odpadów oraz w ramach oceny towarów najczęściej korzystano z *Wytycznych Korespondentów nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów* oraz *Wskazówek metodycznych z dnia 3 kwietnia 2008 r. z korektami pkt 2 z dnia 15 lipca 2008 r. oraz z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznych przemieszczaniu odpadów*, tj. wykorzystano je łącznie przy sporządzaniu 68 ocen (odpowiednio 6 w 2016 r., 18 w 2017 r., 18 w 2018 r., 20 w 2019 r. i 6 w 2020 r.). Pracownicy wioś mieli również dostęp do wytycznych GIOŚ. określających warunki przywozu do Polski odpadów w postaci paliwa alternatywnego (kod odpadu 19 12 10).

5.4.2. Koordynacja działań w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów i nadzór nad podmiotami dokonującymi transportu i gospodarującymi odpadami w ramach międzynarodowego przemieszczania odpadów

Występowanie o informacje dotyczące przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzących działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów

Uzyskiwanie informacji o których mowa w art. 5 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 umpo

Główny Inspektor, zgodnie z wymogiem art. 5 ust. 1 umpo, przed wydaniem zezwoleń dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów występował do wojewódzkiego inspektora właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami oraz do organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (marszałka lub starosty) o przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów.

Analiza losowo wybranych 30 zezwoleń, wykazała, że w 20 przypadkach dotyczących zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju, GIOŚ uzyskał pozytywne opinie lub informacje o braku naruszeń przepisów ochrony środowiska. Pozostałe 10 analizowanych przypadków dotyczyło podmiotów przywożących odpady do instalacji odzysku objętych zezwoleniem wstępnym, o którym mowa w art. 14 rozporządzenia WE Nr 1013/2006. Zgodnie z art. 18 ust. 1 umpo, postępowanie dotyczące wydania zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju do instalacji objętej zezwoleniem wstępnym, prowadzone jest na podstawie przepisów rozdziału 3 umpo, z wyłączeniem art. 5.

Główny Inspektor przed udzieleniem prowadzącemu instalację odzysku zezwolenia wstępnego, o którym mowa w art. 13 umpo, zgodnie z wymogiem art. 14 ust. 3 umpo występował do właściwego wioś, organu wydającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odzysku oraz do komendanta powiatowego (miejskiego) PSP[525] z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczącej odpowiednio przestrzegania przez wnioskodawcę przepisów o ochronie środowiska w trakcie eksploatacji instalacji lub urządzeń służących do prowadzenia procesu odzysku, przestrzegania warunków posiadanego zezwolenia oraz przestrzegania przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

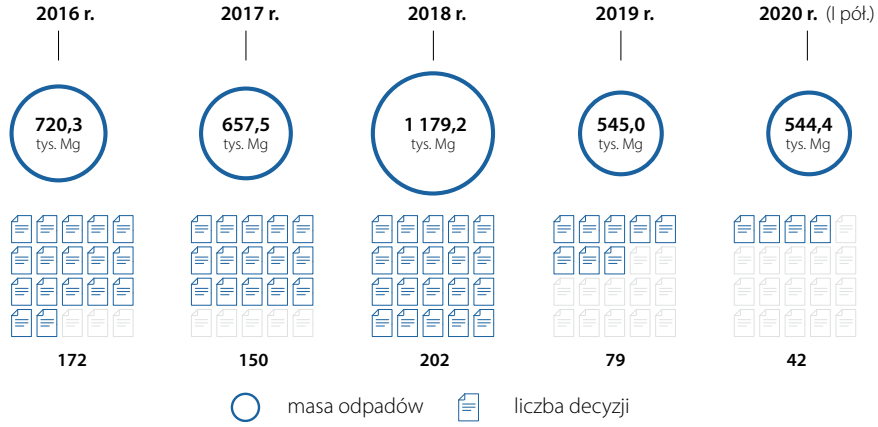
W latach 2016–2020 (I półrocze) Główny Inspektor otrzymał od właściwych wojewódzkich inspektorów łącznie 94 informacje wskazujące na naruszenie, przez podmioty wnioskujące o wydanie zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju, obowiązujących przepisów oraz warunków posiadanych przez te podmioty decyzji, dotyczących prowadzonej działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. We wszystkich tych przypadkach GIOŚ wniósł w drodze decyzji, sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów, w tym w 69 przypadkach dotyczyło to sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, a w pozostałych 25 – wobec międzynarodowego przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania.

[525] W przypadku odpadów palnych.

Analiza dokumentacji dotyczącej losowo wybranych 25 zgłoszeń, w których GIOŚ otrzymał informacje wskazujące na naruszenia obowiązujących przepisów i warunków decyzji dotyczących odzysku i unieszkodliwiania odpadów wykazała, że we wszystkich przypadkach Główny Inspektor, w drodze decyzji wniósł sprzeciw wobec planowanych przemieszczeń odpadów. W uzasadnieniu każdej decyzji zawarto informacje o nieprawidłowościach, zawartych w pismach właściwego wojewódzkiego inspektora, a w 2 dodatkowo informację o nieuzupełnieniu przez podmiot brakujących dokumentów. W 12 analizowanych sprawach postępowanie zakończono w I instancji, zaś w pozostałych 13 zgłaszający wnieśli o ponowne rozpatrzenie sprawy, z tego: w 10 przypadkach Główny Inspektor utrzymał w mocy decyzje, w 2 – umorzył postępowania na wniosek strony, a w 1 przypadku uchylił swą decyzję i wydał zezwolenie na przywóz odpadów.

W latach 2016–2020 (I półrocze) Główny Inspektor wydał łącznie 926 zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów, w tym 645 na przywóz odpadów na teren kraju, 185 na wywóz odpadów poza teren kraju oraz 96 na tranzyt odpadów przez teren kraju. Łączna masa odpadów, na które wydano zezwolenia, wyniosła 6 072,3 tys. Mg, w tym 3 646,4 tys. Mg odpadów sklasyfikowanych na *liście bursztynowej* i jako odpad spoza listy[526] objęto zezwoleniami na przywóz, 598,8 tys. Mg na wywóz i 1 827,1 tys. Mg – tranzyt.

Infografika nr 7
Liczba wydanych w badanym okresie decyzji zezwalających na przywóz odpadów oraz masa odpadów objętych tymi decyzjami



Źródło: materiały własne NIK.

Przywiezione do Polski odpady były poddawane głównie procesom odzysku (94% masy odpadów objętych zezwoleniami na przywóz), zaś procesom unieszkodliwiania pozostałe 6%. W latach 2016–2020

[526] Klasyfikacja odpadów na potrzeby tpo:
1) Lista zielona – *Zielony* wykaz odpadów – załącznik III do rozporządzenia 1013/2006 (na liście znajdują się odpady inne niż niebezpieczne, np. złom metali, makulatura, tworzywa sztuczne, stłuczka szklana;
2) Lista bursztynowa – *Bursztynowy* wykaz odpadów – załącznik IV do rozporządzenia 1013/2006 (na liście znajdują się odpady niebezpieczne lub potencjalnie niebezpieczne, np. odpady akumulatorów, odpady zawierające azbest, przepracowane oleje, odpady szkła aktywowanego);
3) Odpady niesklasyfikowane – jeśli odpad nie znajduje się na liście zielonej lub bursztynowej lub jest to mieszanina różnych odpadów klasyfikuje się go jako odpad spoza listy. Wyjątkiem są mieszaniny odpadów wymienione w załączniku IIIA.

(I półrocze) wydano łącznie 410 zezwoleń na przywóz odpadów podlegających procesom odzysku oraz 235 zezwoleń na przywóz odpadów w celu unieszkodliwienia (zezwolenia te były wydawane do 2018 r.).

Nadzór nad przywozem odpadów na teren kraju

Niepełny nadzór nad przywozem odpadów na teren kraju

Główny Inspektor jako organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia WE Nr 1013/2006, sprawował niepełny nadzór nad przywozem odpadów na teren kraju. Odnotowano bowiem przypadki, w których nie posiadał on wiedzy o terminie rozpoczęcia przewozu odpadów objętych zezwoleniami.

Analiza dokumentacji dotyczącej 1 320 przemieszczeń odpadów w ramach losowo wybranych 29 (spośród 645) zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju wykazała, że 3,6% ogółu zrealizowanych przemieszczeń odbyło się z naruszeniem wymogów dotyczących obowiązku przekazywania do GIOŚ zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczania odpadów. Główny Inspektor wyjaśnił, że w przypadku braku wpływu do GIOŚ zawiadomień informujących o planowanym przemieszczeniu, czy też anulowanych dokumentów w sytuacji braku przemieszczeń lub korekt dokumentów przemieszczania w zakresie zmiany daty planowanej wysyłki, Główny Inspektor wzywał podmioty, za pomocą poczty elektronicznej, do uzupełnienia dokumentacji w ramach danego zezwolenia na przywóz odpadów oraz pouczał o obowiązujących terminach. Rozporządzenie WE Nr 1013/2006 oraz umpo nie podają w jaki sposób właściwy organ powinien wezwać do usunięcia braków w dokumentacji. Wobec powyższego w GIOŚ używano w tym celu środka komunikacji elektronicznej.

Niepełny nadzór w zakresie tranzytu odpadów przez teren kraju

Główny Inspektor sprawował także niepełny nadzór w zakresie tranzytu odpadów przez teren kraju. W GIOŚ nie monitorowano bowiem na bieżąco wpływających dokumentów od zgłaszających lub odbiorców odpadów, przewożonych przez teren kraju na podstawie zezwoleń, jak również nie weryfikowano zawartych w nich informacji. Nadzór nad tpo w przypadku tranzytu był prowadzony w ograniczonym zakresie, gdyż w GIOŚ nie posiadano pełnej dokumentacji potwierdzającej planowanie, odbiór i odzysk tych odpadów.

Badanie dokumentacji dotyczącej 107 przemieszczeń odpadów w ramach wybranych 15 (spośród 96) zezwoleń na tranzyt odpadów przez teren kraju, wykazało że naruszenie wymogów określonych w art. 16 lit. b), d) i e) rozporządzenia WE Nr 1013/2006 dotyczyło m.in. braku: 19 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia w ramach 3 analizowanych zezwoleń, 62 zaświadczeń potwierdzających odbiór odpadów na podstawie 9 zezwoleń oraz 30 zaświadczeń prowadzących instalację o zakończeniu operacji odzysku lub unieszkodliwienia odpadów na podstawie 5 zezwoleń.

Główny Inspektor wyjaśnił, że w latach 2016–2020 (wg stanu z początku listopada 2020 r.) zostało przemieszczonych około 2,538 mln Mg odpadów w ramach zezwoleń wydanych przez Głównego Inspektora na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów z Polski, jak i tranzyt odpadów przez terytorium Polski. Przyjmując średni tonaż 1 transportu odpadów na poziomie 21 Mg można oszacować liczbę zrealizowanych

transportów w ww. okresie na poziomie około 121 tys. Biorąc pod uwagę fakt, że do 1 transportu odpadów osoby zaangażowane w tpo sporządzają średnio od 3 do 4 dokumentów przemieszczania, w tym dokument: informujący o planowanej wysyłce odpadów, potwierdzający odbiór odpadów przez prowadzącego instalację, poświadczający przeprowadzenie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów oraz w między czasie korekty dokumentów przemieszczania, do GIOŚ codziennie wpływa ogromna ilość dokumentów przemieszczania głównie za pomocą poczty elektronicznej. Można oszacować ich średnią ilość w ww. okresie na poziomie od 363 tys. do 484 tys., co przy 1224 dniach roboczych daje średnio od 296 do 395 dokumentów przemieszczania dziennie. Są też dni, kiedy ilość wpływających dokumentów jest dużo większa niż ww. średnia.

Główny Inspektor nie posiadał danych o przemieszczaniu odpadów podlegających procedurze informowania, dotyczącej odpadów z *listy zielonej*. Wskazał, że ograniczenie nadzoru nad przemieszczeniami tych odpadów jest uzasadnione, biorąc pod uwagę, że dotyczy ono odpadów niewykazujących właściwości niebezpiecznych, a zatem niestanowiących zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi, a także przeznaczonych do procesu odzysku, tj. do wykorzystania jako surowiec w procesie produkcyjnym. Zdaniem Głównego Inspektora, właściwe organy państw członkowskich mogą żądać informacji dołączanych do ww. przemieszczeń jedynie na podstawie odpowiednich przepisów krajowych. Główny Inspektor stwierdził, że BDO gromadzi podstawowe informacje dotyczące wywozu/przywozu odpadów z/do RP na podstawie KEO. Moduł ewidencji zawiera w karcie ewidencji odpadów podstawowe informacje o odpadach przywiezionych/wywiezionych transgranicznie i informacja ta jest uzupełniana na bieżąco. W module sprawozdawczym znajduje się roczne sprawozdanie, które również dotyczy przedmiotowego zagadnienia.

Główny Inspektor nie posiadał danych i nie sprawował nadzoru nad przemieszczaniem odpadów z *listy zielonej*, objętych procedurą informowania

Główny Inspektor nie żądał od osób organizujących przemieszczanie odpadów z *listy zielonej* objętych obowiązkiem informowania określonym w art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006, przedstawienia kopii umowy zawartej pomiędzy osobą organizującą przemieszczanie, a odbiorcą odpadów. Wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie nakładają na podmioty gospodarcze obowiązku przekazywania ww. umów do właściwych organów. Treść tych umów może podlegać kontroli prowadzonej przez wojewódzkich inspektorów, a także uprawnione służby, kontrolujące transporty na drodze. Wskazał także, że nadzór nad tpo opakowaniowych odbywał się poprzez kontrole zakładów prowadzone przez wojewódzkich inspektorów, wspólne akcje kontrolne wojewódzkich inspektorów i innych służb (KAS, SG, ITD i policji) oraz przeprowadzanych ocen towaru przez wojewódzkich inspektorów na wniosek innych służb.

W GIOŚ dostępne były dane z kontroli podmiotów zaangażowanych tpo, na które Główny Inspektor wydał zezwolenie. Z danych tych wynikało, że w latach 2016–2020 (I półrocze) wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 102 kontrole ww. podmiotów, podczas których sprawdzono przestrzeganie warunków 214 decyzji Głównego Inspektora dotyczących tpo, co stanowiło 33% ogółu wydanych w badanym okresie zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju.

Spośród 30 zezwoleń, objętych szczegółową kontrolą NIK tylko 2 były przedmiotem kontroli właściwego wojewódzkiego inspektora. W obu tych przypadkach nie stwierdzono naruszeń.

Główny Inspektor nie podejmował działań umożliwiających monitorowanie przemieszczania na terytorium kraju odpadów z *listy zielonej* objętych procedurą informowania

Główny Inspektor nie podejmował działań umożliwiających monitorowanie przemieszczania na terytorium kraju odpadów, które nie były objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Wyjaśnił, że przemieszczenia realizowane na podstawie art. 18 rozporządzenia WE Nr 1013/2006 są nadzorowane przez właściwe służby uprawnione do przeprowadzania kontroli transportów *na drodze*, takie jak: SG, KAS, ITD i policja oraz przez wojewódzkich inspektorów, którzy kontrolują podmioty gospodarujące odpadami w ich zakładach. Dodatkowo podał, że w wytycznych do planowania działalności IOŚ na 2021 r. zamierza położyć większy nacisk na kontrolę podmiotów zajmujących się tpo. Główny Inspektor podjął działania w celu rozpoczęcia procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę umpo. Jedną z planowanych zmian ma być obowiązek nałożony na odbiorców odpadów z zagranicy dotyczący powiadamiana o przyjęciu transportów właściwego wojewódzkiego inspektora.

Główny Inspektor, w świetle obowiązujących przepisów (art. 3 ust. 1 umpo), jako organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia WE Nr 1013/2006, jest zobowiązany do egzekwowania określonych w nim procedur i systemów kontroli w zakresie przemieszczania odpadów.

Prowadzenie rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego na prowadzenie procesu odzysku

Nierzetelnie prowadzono rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów

Główny Inspektor wywiązał się z obowiązku prowadzenia rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępnienia[527]. Prowadził także rejestr instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie wzoru rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego oraz sposobu jego udostępniania[528]. Oba rejestry zostały udostępnione przez ich zamieszczenie na stronie internetowej GIOŚ.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 losowo wybranych zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju oraz 5 zezwoleń wstępnych dla instalacji odzysku obowiązujących w latach 2016–2020 wykazała, że dane zawarte w tych rejestrach nie zawsze były zgodne z danymi źródłowymi stanowiącymi podstawę dokonania wpisu do rejestru.

W 10 przypadkach dane zawarte w rejestrze zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów były niezgodne z dokumentami źródłowymi. Niezgodności te dotyczyły: dat zgłoszenia, nazw

[527] Dz. U. z 2008 r. Nr 77, poz. 463.

[528] Dz. U. z 2008 r. Nr 27, poz. 160.

firm zgłaszających i ich adresu siedziby, a także nieprawidłowo wpisanej trasy regularnej i trasy alternatywnej przewozu odpadów. Ponadto w 1 przypadku (spośród 5 analizowanych) wykazana w rejestrze instalacji, ilość odpadów objętych zezwoleniem wstępnym (39 350 Mg rocznie), była niezgodna ze wskazaną w decyzji masą odpadów, jaka może być przywożona z zagranicy do instalacji (38 750 Mg rocznie).

Egzekwowanie od podmiotów potwierdzenia odbioru odpadów i zaświadczenia o odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów

Opieszałe podejmowanie działań w celu egzekwowania potwierdzeń odbioru i zaświadczeń o odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów

W okresie objętym kontrolą GIOŚ otrzymywał od podmiotów prowadzących instalacje odzysku, pisemne potwierdzenia otrzymania odpadów oraz zaświadczenia potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów. Analiza dokumentacji dotyczącej 1 320 przemieszczeń odpadów realizowanych w ramach 29 zezwoleń na przywóz odpadów wykazała, że 97,1% potwierdzeń otrzymania odpadów wpłynęło do GIOŚ w terminie 3 dni od daty ich odbioru. Na ogół terminowo wpływały także zaświadczenia potwierdzające ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów. Dotyczyło to 99,8% ogółu wymaganych zaświadczeń w ramach badanej dokumentacji. Łączna masa i rodzaj odpadów objęta ww. zaświadczeniami była zgodna z ich masą i rodzajem określoną w analizowanych decyzjach.

Ustalono, że w 38 przypadkach potwierdzenia otrzymania odpadów od prowadzących instalację wpłynęły do GIOŚ po upływie terminu 3 dni od daty odbioru odpadów. Było to niezgodne z art. 16 lit. d) rozporządzenia WE Nr 1013/2006, który nakłada na prowadzących instalacje obowiązek przekazania pisemnego potwierdzenia otrzymania odpadów w terminie 3 dni od daty ich odbioru. Z opóźnieniem wpłynęły także 2 zaświadczenia potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów. Było to niezgodne z art. 16 lit. e) rozporządzenia WE Nr 1013/2006, który stanowi, że nie później niż w terminie 30 dni od daty zakończenia operacji ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia oraz nie później niż w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów lub w krótszym terminie prowadzący instalację, w której dokonano tej operacji wystawia na własną odpowiedzialność zaświadczenie potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów.

Główny Inspektor wyjaśnił, że rozporządzenie WE Nr 1013/2006 oraz umpo nie podają w jaki sposób zainteresowany właściwy organ powinien wezwać do usunięcia braków w dokumentacji. Wobec powyższego Główny Inspektor używał w tym celu komunikacji elektronicznej. Ponadto wskazał, że z korespondencji z odbiorcami odpadów, jak i z analizy wpływających do GIOŚ dokumentów przemieszczania wynika, że skrócony czas pracy pracowników instalacji odbierającej i przetwarzającej odpady w okresach świątecznych przyczyniał się do nieterminowego przesyłania do GIOŚ dokumentów przemieszczania. Były one uzupełniane zaraz w pierwszych dniach roboczych po okresach świątecznych.

W ocenie NIK w GIOŚ podejmowano w sposób opieszały działania w sprawach nieterminowego przekazania przez zgłaszających lub odbiorców zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczania odpadów, dokumentów potwierdzających odbiór oraz zakończenie operacji ostatecznego przemieszczania.

Nadzorowanie transportu i tranzytu odpadów objętych zezwoleniami na międzynarodowe przemieszczanie

Niezapewnienie nadzoru transportu i tranzytu odpadów objętych transgranicznym przemieszczaniem

W GIOŚ nie opracowano i nie wdrożono zasad dotyczących obejmowania nadzorem transportu lub tranzytu odpadów, w tym w zakresie udziału pracowników GIOŚ w kontrolach dotyczących przemieszczania odpadów. Główny Inspektor wyjaśnił, że obejmowanie nadzorem transportu odpadów nie leży w jego kompetencji, a może być realizowane przez inne służby kontrolujące tpo. System kontroli tpo, opierał się na współpracy organów ochrony środowiska oraz służb posiadających uprawnienia do kontroli transportów drogowych. Główny Inspektor pełnił funkcję krajowego koordynatora akcji kontrolnych i wyznaczał terminy ich przeprowadzenia, jak również zajmował się podsumowaniem wyników akcji. Do GIOŚ przekazywane były zbiorcze informacje o ilości kontroli prowadzonych przez KAS, SG, ITD.

Główny Inspektor kierując działalnością IOŚ ustalał m.in. ogólne kierunki działania IOŚ oraz zalecenia i wytyczne, w tym także dotyczące opracowywania przez wojewódzkich inspektorów rocznych planów kontroli. Posiadał dostęp do rocznych planów kontroli wojewódzkich inspektorów poprzez Informatyczny System Kontroli. Czynności kontrolne prowadzone przez wioś, zarówno planowe, jak i pozaplanowe, były dokumentowane w bazie danych ISK, do której mieli dostęp pracownicy GIOŚ.

Według danych GIOŚ, w latach 2016–2020 (I półrocze) wioś przeprowadziło 619 kontroli podmiotów w zakresie tpo w wyniku, których ujawnili 145 przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz stwierdzili inne naruszenia dotyczące realizacji przemieszczeń odpadów i przepisów w zakresie ochrony środowiska. Kontrole prowadzone były w związku ze sprawdzeniem przestrzegania warunków decyzji Głównego Inspektora na tpo, przed sporządzeniem opinii wojewódzkiego inspektora oraz w związku z podejrzeniem nielegalnego tpo. Poza ww. inspekcjami wojewódzcy inspektorzy realizowali zadania w zakresie współdziałania z innymi organami uprawnionymi do kontroli tpo, polegające na wspólnych kontrolach z innymi służbami, kontrolach dokumentacyjnych na wniosek innych organów i przeprowadzania oceny towaru w tym zakresie oraz w razie potrzeby, oględzin kontrolowanych odpadów.

Dla potrzeb wzmocnienia systemu nadzoru i kontroli tpo oraz zapobiegania ich nielegalnemu tpo, opracowano i wdrożono w GIOŚ bazę danych *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów* (dalej: *SI TPO*). W bazie tej gromadzono informacje dotyczące m.in. wpływających do GIOŚ zgłoszeń wysyłki odpadów, decyzji wydanych przez Głównego Inspektora w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami – importu, eksportu i tranzytu (w tym skany decyzji możliwe do pobrania), dane

dotyczące instalacji odzysku, którym udzielono zezwolenia wstępnego oraz faktycznie realizowanych przemieszczeń odpadów na podstawie zezwoleń wydanych przez Głównego Inspektora. Dostęp do SI TPO miały także służby kontrolujące międzynarodowe przemieszczanie odpadów (KAS, SG, ITD, policja oraz wioś) na podstawie przyznanych funkcjonariuszom imiennych uprawnień.

Główny Inspektor nie występował o szczególne objęcie nadzorem transportów odpadów objętych wydanymi zezwoleniami

W okresie objętym kontrolą GIOŚ nie występował do organów KAS, SG, ITD oraz wojewódzkich inspektorów o szczególne objęcie nadzorem transportów odpadów objętych zezwoleniami na międzynarodowe przemieszczanie, w tym o przeprowadzenie inspekcji przemieszczeń.

Główny Inspektor wyjaśnił, że nie widział potrzeby występowania do wymienionych służb o kontrolę konkretnych przemieszczeń, gdyż ich ustawowym obowiązkiem jest kontrola tego typu przemieszczeń. Umpo w art. 3 ust. 3 stanowi, że zadania oraz właściwość KAS, SG i ITD oraz wioś w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczące egzekwowania przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 3 i 4 rozporządzenia WE Nr 1013/2006[529], określają przepisy odrębne.

W grudniu 2016 r. Główny Inspektor zatwierdził *Plan inspekcji transgranicznego przemieszczania odpadów* (dalej: *plan inspekcji tpo*) z uwzględnieniem informacji otrzymanych od organów KAS, ITD i SG oraz wioś. Plan inspekcji tpo został przekazany Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Ministrowi Finansów oraz wojewódzkim inspektorom, z jednoczesną prośbą o uwzględnianie go podczas planowania działań kontrolnych w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami. Główny Inspektor zorganizował 2 grudnia 2019 r. spotkanie w sprawie przeglądu planu inspekcji tpo. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Urzędu Transportu Kolejowego. Ponadto Główny Inspektor pismem z 5 grudnia 2019 r. zwrócił się do właściwych służb o przekazanie informacji w zakresie stanu realizacji celów planów inspekcji tpo oraz o przekazanie informacji w zakresie przeprowadzonych kontroli oraz danych jakie mogłyby być udostępniane Głównemu Inspektorowi celem zwiększania efektywności działalności kontrolnej. Służby przekazały informacje, o które wnioskował Główny Inspektor. Analiza uzyskanych danych wykazała konieczność utrzymania istniejącego planu inspekcji tpo w obecnym kształcie.

Działania po uzyskaniu informacji, że przemieszczanie odpadów, w tym ich odzysk lub unieszkodliwienie, nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób

Działania po uzyskaniu informacji, że przemieszczanie odpadów nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób

W latach 2016–2020 (I półrocze) Główny Inspektor otrzymał 14 zawiadomień o tym, że przemieszczanie odpadów, w tym ich odzysk lub unieszkodliwienie, nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób, tj. zgodnie z warunkami określonymi w dokumencie zgłoszenia i przesyłania oraz w umowie (dalej: *zgodnie z planem*). Przyczyną przekazania 11 zawiadomień była odmowa przyjęcia odpadów przez odbiorcę z powodu

[529] W zakresie inspekcji przemieszczeń odpadów.

niewłaściwych parametrów odpadów, które uniemożliwiały ich odzysk w instalacji odbiorcy, a 3 – niezgodny ze zgłoszeniem lub charakterystyką odpadów zawartą w zezwoleniu skład przemieszczanych odpadów.

We wszystkich przypadkach w drodze korespondencji elektronicznej uzgodniono procedurę zwrotu odpadów z właściwym organem kraju przeznaczenia (11) lub kraju wysyłki (3).

Główny Inspektor, na podstawie otrzymanych zawiadomień o nieudanym przemieszczeniu odpadów, wszczął z urzędu 4 postępowania administracyjne w sprawie tpo. Następnie w drodze 4 postanowień wezwał początkowego zgłaszającego w sprawie tpo (podmiot, któremu udzielono zezwolenie na wywóz) do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia WE Nr 1013/2006 poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów odrzuconych przez odbiorcę oraz zobowiązał początkowego zgłaszającego do:

– sporządzenia nowego zgłoszenia (art. 22 ust. 4 rozporządzenia WE Nr 1013/2006), dotyczącego powrotnego przywozu odpadów na nowym dokumencie zgłoszenia o podanym numerze, wydanym przez Głównego Inspektora;
– przekazania wypełnionego dokumentu zgłoszenia z określonym numerem do właściwego organu kraju przeznaczenia, za pośrednictwem Głównego Inspektora;
– zagospodarowania odpadów poprzez przekazanie ich do zakładu posiadającego decyzję właściwego organu na prowadzenie odzysku odpadów na terenie kraju.

W postanowieniach tych określono termin realizacji powrotnego przywozu na 14 dni od dnia otrzymania postanowienia.

W pozostałych przypadkach, działania GIOŚ polegały na uzgodnieniach z organem kraju przeznaczenia (7 przypadków) lub kraju wysyłki (3) procedury zwrotu odpadów. W żadnym z ww. 14 przypadków nie były uruchamiane gwarancje finansowe. Zgłaszający lub odbiorca realizowali obowiązki dotyczące odpowiednio zwrotu odpadów do państwa wysyłki lub zagospodarowania ich na terenie państwa przeznaczenia. Główny Inspektor nie orzekał, w drodze decyzji – na podstawie art. 22 ust. 2 umpo – o przeznaczeniu na ten cel środków z gwarancji finansowej.

Rozporządzenie WE Nr 1013/2006 w art. 22 ust. 8 stanowi, że w przypadku braku możliwości realizacji przemieszczania zgodnie z planem obowiązek zgłaszającego oraz subsydiarny obowiązek państwa wysyłki dotyczący odbioru odpadów z powrotem lub zorganizowania alternatywnego odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wygasa w momencie wystawienia przez prowadzącego instalację zaświadczenia potwierdzającego, że odpady zostały poddane ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu.

Główny Inspektor nie żądał w przypadkach nieudanych przemieszczeń potwierdzeń o poddaniu odpadów ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu

Główny inspektor, w 10 przypadkach dotyczących nieudanych przemieszczeń (na 14 analizowanych) nie żądał od podmiotów przedłożenia ww. potwierdzeń o poddaniu odpadów ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu.

Przykład

20 stycznia 2017 r. **GIOŚ** został powiadomiony o nieudanym przemieszczaniu odpadów w postaci olejów mineralnych nienadających się do pierwot-

nego użytku, w ramach zezwolenia z października 2016 r. na wywóz odpadów z Polski do Niemiec (łączna masa 18 000 Mg). Odbiorca odpadów odmówił przyjęcia dostawy nr 59/720 z powodu zbyt niskiej temperatury zapłonu olejów, co uniemożliwiało ich odzysk w instalacji odbiorcy. Główny Inspektor ustalił z organem niemieckim procedurę zwrotu w drodze uproszczonego zgłoszenia. Wszczął z urzędu postępowanie administracyjne i postanowieniem z marca 2017 r. wezwał podmiot, który uzyskał przedmiotowe zezwolenie, do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia WE Nr 1013/2006, poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów odrzuconych przez odbiorcę i sporządzenia w tym celu nowego zgłoszenia o nr PL 001025 oraz poddanie procesowi odzysku tych odpadów w Polsce. W aktach sprawy brak było potwierdzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Załączono KPO do ORLEN Południe S.A.

W ocenie NIK KPO nie stanowią podstawy do stwierdzenia, że odpady pochodzące z transgranicznego przemieszczenia zostały poddane operacjom odzysku/unieszkodliwienia odpadów.

Ponadto w 1 przypadku Główny Inspektor, pomimo obligatoryjnego przepisu art. 23 ust. 1 umpo, nie wszczął z urzędu postępowania administracyjnego i nie wydał postanowienia wzywającego podmiot, jako początkowego zgłaszającego w sprawie tpo do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia WE Nr 1013/2006 poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów, odrzuconych przez odbiorcę oraz nie zobowiązał m.in. do sporządzenia nowego zgłoszenia, dotyczącego powrotnego przywozu odpadów. Działania wykonywane przez pracowników GIOŚ polegające na przekazaniu podmiotowi drogą elektroniczną formularza zgłoszenia miały charakter nieformalny, ponieważ nie nakładały obowiązków na zgłaszającego w sposób określony w umpo i procedurach wynikających z ww. rozporządzenia.

Jak wyjaśnił Główny Inspektor w jego ocenie dopuszczalne jest umożliwienie zgłaszającemu zastosowania tych procedur w sposób dobrowolny. Niewątpliwie upraszczanie procedury zwrotu jest korzystne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, zarówno przedsiębiorców, jak i organów. Niewątpliwie, gdyby zgłaszający nie podjął w krótkim czasie kroków zmierzających do odbioru odpadów odrzuconych przez instalację odzysku, Główny Inspektor przeprowadziłby postępowanie w sposób formalny.

Zdaniem NIK brzmienie art. 23 ust. 1 umpo, nie zezwala na dowolność w działaniach Głównego Inspektora w zakresie określonym dyspozycją powyższego przepisu. Był on zobowiązany do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego i w drodze postanowienia wezwania zgłaszającego do zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia WE Nr 1013/2006. Przepis ten w ust. 8 stanowi, m.in. że obowiązek zgłaszającego oraz subsydiarny obowiązek państwa wysyłki dotyczący odbioru odpadów z powrotem lub zorganizowania alternatywnego odzysku lub unieszkodliwienia odpadów wygasa w momencie wystawienia przez prowadzącego instalację zaświadczenia potwierdzającego, że odpady zostały poddane ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu.

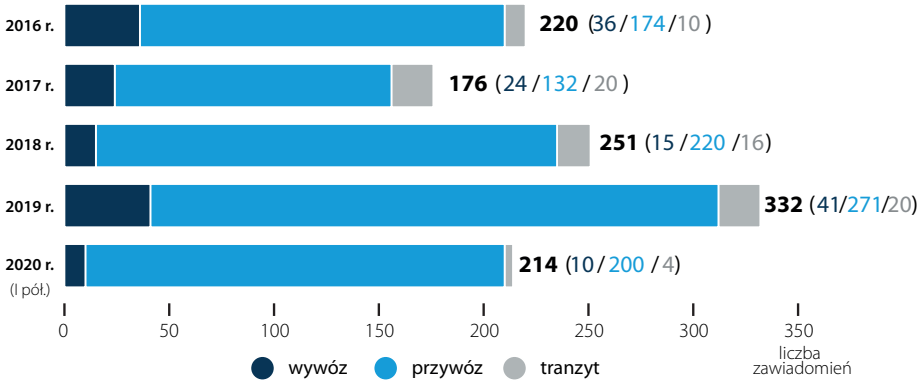
Działania po uzyskaniu informacji o nielegalnym przemieszczaniu odpadów

Główny Inspektor otrzymywał zawiadomienia o nielegalnym tpo

Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono, że w badanym okresie KAS przekazała do GIOŚ łącznie 573 zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, SG – 88 zawiadomień, Główny Inspektorat Transportu Drogowego – 29.

W latach 2016–2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęły 1 193 zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego 997 – dotyczyło odpadów przywożonych do Polski, 126 – odpadów wywożonych i 70 – przewożonych przez teren kraju w ramach tranzytu.

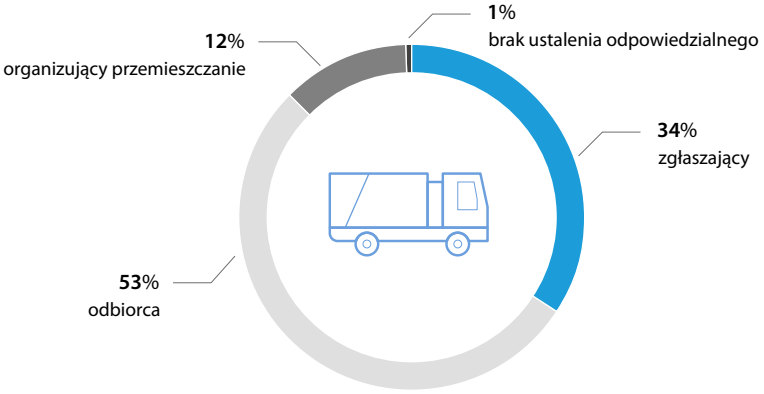
Infografika nr 8
Liczba zawiadomień dotyczących nielegalnego przemieszczania odpadów w latach 2016–2020 (I półrocze)



Źródło: materiały własne NIK.

Odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie odpadów ponosił najczęściej odbiorca odpadów (476 spraw), następnie zgłaszający transgraniczny przewóz (307 spraw) oraz osoba organizująca przemieszczanie (106 spraw).

Infografika nr 9
Podmioty odpowiedzialne za nielegalne przemieszczanie odpadów



Źródło: materiały własne NIK.

W wyniku prowadzonych przez GIOŚ postępowań stwierdzono, że w 300 przypadkach zgłoszeń (tj. 25%) dotyczyło spraw, w których nie doszło do tpo lub przewożony towar nie był odpadem, a w 4 przypadkach (zgłoszenia z 2019 r.) nie ustalono sprawcy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z obszaru 8 województw objętych niniejszą kontrolą NIK, pochodziły 542 (45% ogółu) zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego:

- 50 z województwa dolnośląskiego, w tym 46 – przywóz, 1 – wywóz, 3 – tranzyt;
- 9 z kujawsko-pomorskiego, w tym 9 – przywóz;
- 205 z mazowieckiego, w tym 204 – przywóz, 1 – wywóz;
- 113 podkarpackiego, w tym 41 – przywóz, 43 – wywóz, 29 – tranzyt;
- 48 z pomorskiego, w tym 31 – przywóz, 15 – wywóz, 2 – tranzyt;
- 50 świętokrzyskiego, w tym 45 – przywóz, 5 – wywóz;
- 22 z warmińsko-mazurskiego, w tym 21 – przywóz, 1 – wywóz;
- 45 z zachodniopomorskiego, w tym 38 – przywóz, 3 – wywóz, 4 – tranzyt.

Z pozostałych województw GIOŚ otrzymał 651 zawiadomień o nielegalnym tpo, w tym 562 w zakresie przywozu, 57 – wywozu, 32 – tranzytu.

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 14 zawiadomień o nielegalnym tpo, przesłanych do Głównego Inspektora wykazała, że wszystkie zawiadomienia zawierały informacje o rodzaju odpadów, podmiocie odpowiedzialnym za nielegalne przemieszczanie odpadów, o sposobie i miejscu zabezpieczenia odpadów i podjętych działaniach. Do zawiadomień załączano dokumentację sprawy. Główny Inspektor w terminie 7 dni od otrzymania 9 zawiadomień (spośród ww. 14 badanych) wszczął z urzędu postępowania administracyjne w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami, z tego w 7 przypadkach – na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. –umorzył prowadzone postępowania, jako bezprzedmiotowe. Ponadto 6 spraw dotyczyło przywozu do Polski z Niemiec, Litwy i USA odpadów o kodzie 16 01 04* – *zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy* w postaci uszkodzonych pojazdów.

Z wyjaśnień odbiorców tych odpadów, odpowiedzialnych za ich nielegalne przemieszczanie, wynikało, że pojazdy zostały nabyte w celu naprawy i przywrócenia cech umożliwiających użytkowanie pojazdów zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem lub sprzedaży. Pojazdy zostały dopuszczone do ruchu drogowego na podstawie zaświadczeń o przeprowadzonym badaniu technicznym i w nowym stanie technicznym nie stanowiły odpadu w rozumieniu ustawy o odpadach. W 1 przypadku Główny Inspektor wydał decyzję o umorzeniu postępowania po uzyskaniu informacji o wywiezieniu odpadów poza granice UE. W 2 sprawach Główny Inspektor wezwał odbiorców odpadów w drodze postanowienia do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia WE Nr 1013/2006 wyznaczając termin realizacji działań, nie dłuższy niż 30 dni od daty doręczenia postanowienia.

W przypadku pozostałych 5 analizowanych zawiadomień Główny Inspektor nie wszczął z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami, gdyż:

- w 1 przypadku[530] samochód wraz z odpadem został zawrócony na teren kraju wysyłki (Ukrainę);

[530] Dotyczącym przywozu przez obywatela Ukrainy odpadów w postaci 21 szt. zużytych kompresorów, zawierających czynnik chłodniczy R12 z Ukrainy.

– w 2 sprawach w czerwcu 2017 r. wszczęta została procedura zwrotu odpadów do kraju wysyłki. Zwrot odpadów do Wielkiej Brytanii nastąpił w styczniu 2019 r.;
– w kolejnych 2 sprawach[531] transporty odpadów zaklasyfikowano jako przemieszczanie odpadów, w przypadku których nastąpił brak możliwości realizacji zgodnie z planem. Zwrot zatrzymanych transportów nastąpił w dniach 23 i 30 sierpnia 2018 r. Zatrzymane transporty nie spełniały definicji nielegalnego przemieszczania odpadów, zawartej w art. 2 pkt 35 ww. rozporządzenia.

Opieszałe prowadzenie postępowań dotyczących zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów

Główny Inspektor prowadząc postępowania dotyczące otrzymanych zawiadomień o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów wykazywał się długotrwałą bezczynnością i opieszałością w podejmowaniu działań. Dotyczyło to 6 z 14 analizowanych zawiadomień, w których okres bezczynności organu w poszczególnych sprawach wynosił od 1 do ponad 2 lat.

Przykłady

W dniu 24 lipca 2018 r. **Główny Inspektor** zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami o kodzie 16 01 21* w postaci mieszaniny części samochodowych. Jednocześnie zobowiązał stronę do nadesłania wyjaśnień w terminie 7 dni od daty doręczenia zawiadomienia. W trakcie postępowania strona nie złożyła wyjaśnień. Postanowieniem z 26 października 2018 r. Główny Inspektor wezwał stronę do zagospodarowania odpadów o kodzie 16 01 21* przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie właściwego organu na przetwarzanie odpadów o tym kodzie. Na realizację działań określono termin nie dłuższy niż 30 dni od daty doręczenia postanowienia. Dopiero pismem z dnia 20 lutego 2020 r. Główny Inspektor powiadomił stronę o możliwości zapoznania się z zebranym materiałem dowodowym, a w trakcie kontroli NIK, tj. 3 listopada 2020 r. wydał decyzję nakładającą na odbiorcę odpadów obowiązek zagospodarowania odpadów przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie właściwego organu na przetwarzanie odpadów o kodzie 16 01 21*.

Główny Inspektor 3 lipca 2018 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem o kodzie 16 01 04* – *zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy*. W odpowiedzi na zawiadomienie strona złożyła wyjaśnienia i pismem z dnia 31 lipca 2018 r. została powiadomiona przez Głównego Inspektora o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. Strona odebrała korespondencję 13 sierpnia 2018 r., ale nie skorzystała ze swojego uprawnienia. Od sierpnia 2018 r. w GIOŚ nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Postępowanie zakończono dopiero decyzją Głównego Inspektora z dnia 31 lipca 2019 r. o jego umorzeniu.

W kolejnej sprawie zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego zostało podpisane przez **Głównego Inspektora** 16 sierpnia 2017 r. Zobowiązano w nim stronę do złożenia wyjaśnień w terminie 7 dni roboczych od daty doręczenia zawiadomienia. Strona nie odebrała korespondencji. Dopiero po upływie 2 lat w GIOŚ podjęto czynności w sprawie polegające na skierowaniu pisma z dnia 29 sierpnia 2019 r. do Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu o udzielenie informacji w sprawie

[531] Dotyczących zatrzymania w lipcu 2018 r. 4 transportów odpadów wysłanych do odbiorcy w oparciu o zezwolenie Głównego Inspektora z 13 września 2017 r.

miejsca składowania odpadów i wyniku sprawy karnej skarbowej. W odpowiedzi z dnia 19 września 2019 r. Główny Inspektor uzyskał informację o wywiezieniu odpadów poza granice UE i 30 września 2019 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego.

W swych wyjaśnieniach Główny Inspektor wskazał, że wszystkie sprawy z zakresu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów należą do spraw szczególnie skomplikowanych i w celu ich załatwienia wymagają dużego nakładu pracy. Średnio rocznie wszczyna się około 100 postępowań administracyjnych, zmierzających do określenia sposobu gospodarowania ww. odpadami przemieszczanymi nielegalnie.

Zdaniem NIK Główny Inspektor nie przedstawił dowodów, aby ww. postępowania były szczególnie skomplikowane i wymagały wykonania wielu czynności. Nie wykazał także aby przedmiotowe decyzje i postanowienia były zaskarżane do II instancji, co by uzasadniało długi czas trwania postępowań. Należy podkreślić, że w przypadku analizowanych spraw nie załatwiano ich nie tylko w ciągu miesiąca, ale nawet w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania tj. w czasie przewidzianym w k.p.a. dla spraw szczególnie skomplikowanych.

Skargi dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów

Rozpatrywanie skarg dotyczących tpo

W okresie 2016–2020 (I półrocze) w elektronicznej bazie skarg i wniosków dotyczących tpo w GIOŚ zarejestrowano 28 spraw, z tego w 2017 r. – 3, w 2018 r. – 8, w 2019 r. – 7, w I półroczu 2020 r. – 10. Kontrolą objęto 19 spraw, z tego 7 złożonych przez posłów i senatora w drodze interpelacji poselskich lub zapytań, 1 przez Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, 8 – stanowiły skargi/wnioski złożone przez osoby fizyczne lub prawne, a pozostałe 3 skargi były anonimowe.

W 12 sprawach dotyczących tpo, podjęto działania mające na celu wyjaśnienie sprawy w formie zlecenia właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi przeprowadzenie kontroli w podmiotach podejrzanych o nielegalne przemieszczanie odpadów lub uzyskano informacje w sprawach. We wszystkich sprawach Główny Inspektor udzielił odpowiedzi na zadane pytania lub poinformował skarżących o podjętych działaniach lub sposobie załatwienia sprawy. Analizowane skargi były przekazywane do właściwych komórek organizacyjnych lub instytucji w celu ich rozpatrzenia po upływie od 1 dnia do ponad 5 miesięcy od daty ich wpływu do GIOŚ.

Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji wykazała, że 4 skargi spośród 12 dotyczących tpo nie zostały przekazane do właściwych komórek organizacyjnych lub instytucji w celu ich rozpatrzenia niezwłocznie po dacie ich wpływu do GIOŚ. Przekazano je dopiero po upływie od 3,5 miesięcy do ponad 5 miesięcy od taty ich wpływu. Tymczasem sprawy te zgodnie z właściwymi przepisami k.p.a., co do zasady powinny być przekazywane i załatwiane niezwłocznie.

Przykłady

Wniosek **Stowarzyszenia Promocji i Rozwoju Podgórza i Gór Izerskich „Zawisie"** i **Stowarzyszenia „Pod Kamienickim Grzbietem"** dotyczący podjęcia interwencji w sprawie przywozu z Niemiec odpadów do PRI BAZALT Rekultywacja sp. z o.o. przeznaczonych do odzysku poprzez wypełnienie wyrobiska poeksploatacyjnego, został przekazany do właściwej komórki organizacyjnej, po upływie prawie 4 miesięcy od daty jego wpływu.

Pismo z 30 maja 2018 r. o podjęcie interwencji w sprawie porzucenia odpadów przez spółkę **MAX-SORT sp. z o.o.** na gruncie dzierżawionym od skarżącego, przekazano do Departamentu Gospodarowania Odpadami w Ministerstwie po upływie ponad 5 miesięcy.

Współpraca z innymi organami odpowiedzialnymi za nadzór nad międzynarodowym obrotem odpadami

Porozumienia o współdziałaniu w zakresie tpo

W latach 2016–2020 (I półrocze) obowiązywały 2 porozumienia zawarte przez Głównego Inspektora dotyczące współdziałania w zakresie tpo:

- z dnia 26 lipca 2006 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Transportu Drogowego a Głównym Inspektorem o współdziałaniu ITD i IOŚ,
- z dnia 4 marca 2015 r. pomiędzy Głównym Inspektorem, Szefem Służby Celnej (dalej: *Szef KAS*) oraz Komendantem Głównym SG (KGSG).

Porozumienie z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego dotyczyło w szczególności: przeprowadzania wspólnych kontroli w uzgodnionym wcześniej miejscu, terminie i zakresie; wzajemnego przekazywania informacji, raportów oraz wniosków wynikających z analizy problemów istotnych dla wykonywania zadań. Porozumienie z Szefem KAS i KGSG zawierało w szczególności zapisy o: wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych, w tym przeprowadzaniu wspólnych kontroli z udziałem organów na szczeblu terenowym; wymianie informacji, w tym wzajemnym udostępnianiu danych dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów; wymianie doświadczeń; dbaniu o jednolitą interpretację przepisów prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego w zakresie dotyczącym międzynarodowego przemieszczania odpadów; organizowaniu wspólnych szkoleń, w tym również przygotowywaniu materiałów szkoleniowych.

Efekty współpracy w ramach zawartych porozumień

W obu ww. porozumieniach zapisano, że współdziałanie inspekcji realizowane będzie na szczeblu centralnym i terenowym, tj. pomiędzy wojewódzkimi inspektorami i właściwymi miejscowo wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego oraz dyrektorami izb celnych, komendantami oddziałów SG, podległymi im jednostkami organizacyjnymi i komendantami ośrodków szkolenia SG w zakresie organizowania wspólnych szkoleń.

Porozumienia zawarte przez Głównego Inspektora stanowiły bazę dla porozumień, które poszczególni wojewódzcy inspektorzy mogli podpisać z odpowiednimi organami na poziomie wojewódzkim. Wspólne kontrole odbywały się w oparciu o współpracę na poziomie wojewódzkim, a informacja o przeprowadzonych kontrolach była przekazywana przez wojewódzkich inspektorów do GIOŚ w rocznym sprawozdaniu z działalności wioś.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według danych GIOŚ w latach 2016–2020 (I półrocze), wioś przeprowadziło z inspektorami ITD 232 wspólne kontrole[532], w ramach których sprawdzono 4 294 ładunków odpadów.

W ramach wspólnych akcji z funkcjonariuszami KAS i SG inspektorzy wioś przeprowadzili odpowiednio 320[533] i 275 kontroli[534], w wyniku których zweryfikowano 6 365 ładunków odpadów. Większość kontroli prowadzonych wspólnie z KAS była prowadzona przy jednoczesnym współudziale SG.

W GIOŚ nie opracowano wytycznych w zakresie wspólnych kontroli tpo prowadzonych na podstawie zawartych porozumień. Główny Inspektor wyjaśnił, że wspólne kontrole odbywają się przy udziale różnych służb, ale jednocześnie każdy organ działa zgodnie ze swoimi ustawowymi kompetencjami. Kontrole każdego organu mają charakter odrębny, mimo że wykonywane są wspólnie. Wytyczne przygotowane przez GIOŚ nie mogłyby być wiążące dla wszystkich stron porozumienia.

W odniesieniu do kontroli tpo pojazdów wycofanych z eksploatacji, w 2008 r. w GIOŚ opracowano *Wskazówki metodyczne w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów*. Do których wprowadzono zmiany w 2008 r. i w 2013 r. Ponadto w 2011 r. zostały opracowane *Wytyczne korespondentów Nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów*. Wskazówki metodyczne zostały przekazane w marcu 2013 r. do wiadomości wojewódzkim inspektorom oraz pozostałym organom prowadzącym nadzór nad międzynarodowym obrotem odpadami. Zarówno wskazówki metodyczne, jak i ww. wytyczne zostały opublikowane na stronie internetowej GIOŚ.

Główny Inspektor nie zawarł z organami innych państw porozumień w zakresie nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów

Główny Inspektor nie zawarł porozumień z organami innych państw, w tym w obrębie UE. Główny Inspektor wyjaśnił, że wykonując obowiązki właściwego organu w rozumieniu rozporządzenia WE Nr 1013/2006 opiera się na przepisach tego rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia nie przewidują sytuacji, kiedy organ właściwy jednego kraju zawiera porozumienie z właściwym organem drugiego kraju. W art. 30 rozporządzenia WE Nr 1013/2006 opisana jest kwestia porozumień dotyczących obszarów przygranicznych, jednakże rozporządzenie wprost wskazuje, że porozumienia takie zawierane są pomiędzy krajami członkowskimi a nie pomiędzy właściwymi organami, oraz wskazuje, że zawiera się je w wyjątkowych przypadkach, jeżeli jest to uzasadnione szczególną sytuacją geograficzną lub demograficzną.

[532] W 2016 r. – przeprowadzono 41 wspólnych kontroli, w wyniku których skontrolowano 717 ładunków odpadów, w 2017 r. – 33, a kontrolą objęto 509 ładunków odpadów, w 2018 r. – 54, kontrolą objęto 1110 ładunków odpadów, w 2019 r. – 61, a skontrolowano 1 442 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 43, a skontrolowano 516 ładunków odpadów.

[533] W 2016 r. – przeprowadzono 53 wspólne kontrole w wyniku, których skontrolowano 783 ładunki odpadów, w 2017 r. – 52, a kontrolą objęto 1 252 ładunki odpadów, w 2018 r. – 104, kontrolą objęto 2 231 ładunków odpadów, w 2019 r. – 64, a skontrolowano 1284 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 47, a skontrolowano 815 ładunków odpadów.

[534] W 2016 r. – przeprowadzono 51 wspólnych kontroli w wyniku, których skontrolowano 703 ładunki odpadów, w 2017 r. – 51, a kontrolą objęto 1 223 ładunki odpadów, w 2018 r. – 85, kontrolą objęto 2 151 ładunków odpadów, w 2019 r. – 51, a skontrolowano 1 192 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 37, a skontrolowano 644 ładunki odpadów.

5.5. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami poużytkowymi, odpadami opakowaniowymi i komunalnymi przez organy administracji publicznej

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował czynności mające zapewnić realizację działań informacyjnych i edukacyjnych wynikających z Kpgo 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami poużytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów; promocji hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjnego stylu życia; promowania naprawy i ponownego wykorzystywania używanego sprzętu oraz prawidłowego zbierania. Na powyższe działania wydatkowano łącznie 8 756,2 tys. zł.

W UM realizowano działania informacyjne i edukacyjne określone w wojewódzkich programach ochrony środowiska oraz planach gospodarki odpadami, w których wskazano cele i kierunki działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie postępowania z odpadami. Realizowano także działania wskazane w Krajowym Programie Zapobiegania Powstawania Odpadów. Działania informacyjno-edukacyjne podejmowane były także w trakcie realizacji projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020. Analizy działań informacyjno-edukacyjnych wykonywano głównie na potrzeby sprawozdań z realizacji wpgo, a także na potrzeby aktualizacji wpgo. W 2 UM nie monitorowano rezultatów działań informacyjno-edukacyjnych.

Skontrolowane gminy i związki międzygminne prowadziły działania edukacyjne i informacyjne w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. W latach 2016–2019 na ten cel wydatkowano łącznie 17 863 221,73 zł. Działania informacyjne i edukacyjne finansowano głównie z opłat pobieranych od mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w ramach wydatków przeznaczonych na promocję jednostki samorządu, ze środków własnych gminy. Jedynie 3 gminy skorzystały z dofinansowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W skontrolowanych gminach prowadzono strony internetowe dla mieszkańców zawierające informacje dotyczące sposobów postępowania z odpadami komunalnymi, jednak w 10 (tj. 38,4%) spośród 24 skontrolowanych gmin i 2 związków międzygminnych zakres informacji umieszczanych na ich stronach internetowych nie był zgodny z ucpg.

5.5.1. Minister Klimatu i Środowiska

Minister podejmował działania edukacyjne i informacyjne w zakresie sposobów postępowania z odpadami wynikające z Kpgo 2022

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował czynności mające zapewnić realizację działań informacyjnych i edukacyjnych wynikających z Kpgo 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami poużytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi[535].

[535] Dotyczące m.in.: opracowania i wdrożenia BDO, przeprowadzenia ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, w tym opracowania zaleceń dla gmin odnoszących się do przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących postępowania z odpadami, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów; przeprowadzenia kampanii promującej hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia; promowania inicjatyw i konkursów dla *małoodpadowych* gmin; zwiększania świadomości społeczeństwa na temat właściwego

Na realizację zadań z zakresu komunikacji i edukacji, w tym dotyczących gospodarki odpadami, wydatkowano łącznie 8 756,2 tys. zł[536], w ramach 47 umów i zleceń[537].

Nie realizowano działań edukacyjnych w zakresie przekazywania pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie do podmiotów uprawnionych, czy o zakazie samodzielnego demontażu pojazdu i sprzedaży go na części. Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła, że nie podejmowano ww. działań: [...] *ze względu na konieczność realizacji innych działań edukacyjnych, wynikających z badań świadomości* [...] *oraz aktualnych potrzeb Kierownictwa resortu.* [...].

W latach 2018–2020 zapewniono organizację, przez podmioty zewnętrzne szkoleń w trybie stacjonarnym oraz zdalnym, a także przygotowanie materiałów informacyjnych dla użytkowników BDO. Dodatkowo, pod koniec 2019 r. przygotowano we współpracy z IOŚ-PIB materiał do publikacji w ogólnopolskim dzienniku – o celach BDO i modułach uruchamianych w 2020 r. W latach 2016–2020 podejmowano działania informacyjno-edukacyjne dotyczące zwiększania świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi. Zlecano wykonywanie usług, takich jak produkcja i emisja programów radiowych m.in. o tematyce gospodarki obiegu zamkniętego, segregacji odpadów; a także usługi graficzne – m.in. dotyczące segregacji odpadów czy kompostowania. Zamówiono także przygotowanie i produkcję animacji dotyczących segregacji odpadów, publikację artykułów w prasie. Przeprowadzono ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną skierowaną do ogółu społeczeństwa z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi *Piątka za segregację*[538]. Planując i przygotowując kampanie oraz inne działania informacyjno-edukacyjne brano pod uwagę wyniki realizowanych przez Ministerstwo cyklicznych badań świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski (tzw. *badania trackingowe*) oraz jednotematycznych badań świadomości ekologicznej mieszkańców Polski, dotyczących wybranego obszaru z dziedzin interwencji resortu. Wyniki tych badań zamieszczano na stronie Ministerstwa[539].

5.5.2. Marszałkowie województw

Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych

Marszałkowie podejmowali działania edukacyjne i informacyjne określone w wpgo i innych dokumentach strategicznych

Działania informacyjne i edukacyjne dla UM określone zostały wojewódzkich programach ochrony środowiska oraz planach gospodarki odpadami, w których wskazano m.in. cele i kierunki działań informacyjnych i eduka-

gospodarowania odpadami komunalnymi, promowania naprawy i ponownego wykorzystywania używanego sprzętu oraz prawidłowego zbierania ZSEE; kontynuacji kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do sprzedawców i użytkowników substancji niebezpiecznych poszerzających wiedzę w zakresie właściwego postępowania z opakowaniami po tych środkach.

536 Z tego: 498,7 tys. zł w 2016 r.; 1 351,1 tys. zł w 2017 r.; 984,1 tys. zł w 2018 r.; 5 861,5 tys. zł w 2019 r.; 60,8 tys. zł w 2020 r. (26 listopada). Kwota nie obejmuje szkoleń dot. BDO oraz działań informacyjnych realizowanych przez IOŚ-PIB w ramach Porozumienia.

537 Z tego: 5 w 2016 r.; 11 w 2017 r.; 8 w 2018 r.; 21 w 2019 r.; 2 w 2020 r. (do 26 listopada).

538 W latach 2019–2020.

539 W zakładce: https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej.

cyjnych w zakresie postępowania z odpadami. Realizowano także działania przewidziane dla UM w Krajowym Programie Zapobiegania Powstawania Odpadów[540]. Działania informacyjno-edukacyjne dotyczące gospodarowania odpadami podejmowane były także w trakcie realizacji projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020.

Monitorowanie efektów działań informacyjnych i edukacyjnych

Nie we wszystkich UM monitorowano rezultaty działań edukacyjnych i informacyjnych

W 2 UM[541] nie monitorowano rezultatów działań informacyjno-edukacyjnych, ponieważ – jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska UM Województwa Podkarpackiego – marszałek *nie posiada narzędzi, metod ani środków by móc prowadzić badania socjologiczne w zakresie efektów przeprowadzonych kampanii edukacyjnych.* Analizy działań informacyjno-edukacyjnych wykonywano jedynie na potrzeby sprawozdań z realizacji wpgo, a także na potrzeby aktualizacji wpgo.

W 1 UM[542] w wpgo 2016–2022 nie określono dla odpadów pożytkowych (zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu, pojazdów wycofanych z eksploatacji) i odpadów opakowaniowych konkretnych efektów (korzyści), które zamierzano osiągnąć poprzez działalność informacyjno-edukacyjną w zakresie właściwego postępowania z tego rodzaju odpadami. Dla planowanych działań (np. podnoszenie lokalnej świadomości społeczeństwa w zakresie metod i sposobów gospodarowania zużytym sprzętem oraz promocja działań związanych z przedłużeniem okresu użytkowania sprawnych urządzeń, czy prowadzenie kampanii edukacyjnych na temat właściwego postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji) nie ustalono mierników produktu, rezultatu czy oddziaływania, co nie pozwalało na rzetelną efektów prowadzonej działalności edukacyjno-informacyjnej.

Zastępca dyrektora Wydziału Środowiska UM wyjaśnił m.in., że ustawodawca nie przewidział szczególnego raportowania do marszałka przez podmioty z liczby przeprowadzonych działań edukacyjnych, czego skutkiem było nieujęcie w wpgo 2016–2022 szczegółowych wskaźników realizacji celów w tym zakresie. Również z tych samych powodów nie oceniano efektywności działań edukacyjnych i informacyjnych z zakresu właściwego postępowania z odpadami pożytkowymi i opakowaniowymi przez te podmioty.

NIK podkreśla, że w kontrolowanym okresie nie dokonywano analiz, nie monitorowano też efektów działań promocyjnych dotyczących właściwego postępowania z odpadami pożytkowymi czy opakowaniowymi, co nie pozwoliło na zbadanie ich wpływu na zmiany w gospodarowaniu i postępowaniu z odpadami pożytkowymi i opakowaniowymi. Władze samorządowe nie były więc w stanie w pełni rzetelnie ocenić skuteczności swojej polityki dotyczącej gospodarowania odpadami realizowanej

[540] Dokument opracowany w Ministerstwie w 2014 r.

[541] Pomorski UM, podkarpacki UM.

[542] Dolnośląski UM.

m.in. poprzez działalność informacyjno-edukacyjną, co w konsekwencji uniemożliwiało modyfikację sposobu lub metod prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej.

Przykład

W **mazowieckim UM** prowadzono działania edukacyjne i informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania oraz postępowania z odpadami poużytkowymi, odpadami opakowaniowymi oraz odpadami komunalnymi w zakresie prawidłowego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest oraz w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi i opakowaniowymi.

Z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i opakowaniowymi prowadzony był cyklicznie konkurs dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego – zbiórka surowców wtórnych[543] oraz seminaria szkoleniowe organizowane w celu ułatwienia i ujednolicenia sposobu wypełniania sprawozdań wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto na stronie internetowej UM umieszczono materiały pomocnicze, m.in. poradnik dla gmin dotyczący poprawnego sposobu sporządzania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zadania te były ujęte w wpgo[544]. Na realizację zadań polegających na zbiórce surowców wtórnych, w latach 2016–2020 zaplanowano 279 152 zł[545], natomiast wydatkowano 223 813,44 zł[546] (na 24 sierpnia 2020 r.). Zadania były finansowane[547] ze środków własnych UM oraz dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie[548]. Z kolei na seminaria łącznie w latach 2016–2019, zaplanowano 108 460 zł[549], natomiast wydatkowano 38 809 zł[550]. Zadania były finansowane[551] ze środków własnych UM.

[543] W 2020 r. była prowadzona XVI edycja.

[544] Edukacja ekologiczna wpgo 2012, Przeprowadzenie konkursów, akcji, szkoleń, konferencji o tematyce ekologicznej w zakresie gospodarki odpadami – wpgo 2022 i wpgo 2024, a w przypadku seminariów: Prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej dotyczącej konieczności właściwego postępowania z odpadami niebezpiecznymi i innymi niż niebezpiecznymi. Propagowanie stosowania nowoczesnych technologii skutkującym zmniejszeniem ilości wytworzonych odpadów – wpgo 2012, Przeprowadzenie konkursów, akcji, szkoleń, konferencji o tematyce ekologicznej w zakresie gospodarki odpadami – wpgo 2022 i 2024.

[545] W latach 2016–2018 po 55 000 zł., w 2019 r. – 56 265 zł, a w 2020 r. – 57 887 zł.

[546] W 2016 r. – 53 317,46 zł, w 2017 r. – 52 142,68 zł, w 2018 r. – 51 369,3 zł, w 2019 r. – 49 225,14 zł, a w 2020 r. – 17 758,86 zł. Z uwagi na wprowadzenie od 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz ograniczeniami z tym związanymi realizacja konkursu została zakłócona. Stan epidemii spowodował zamknięcie m.in. placówek oświatowych, co utrudniło a nawet uniemożliwiło kontynuowanie zbiórki surowców wtórnych i przekazywanie ich podmiotom zbierającym. W związku z tym tegoroczna edycja konkursu okazała się niezwykle trudna dla jego uczestników. Mając powyższe na uwadze Zarząd Województwa Mazowieckiego postanowił zmienić sposób rozstrzygnięcia XVI edycji Konkursu. Spośród 19 placówek, które potwierdziły poprzez przesłanie raportów udział w konkursie nie byli wyłaniani zwycięzcy. Zarząd Województwa zadecydował, aby wynagrodzić jednakowo wszystkich uczestników bez względu na zebrane ilości surowców wtórnych poprzez ufundowanie symbolicznych nagród.

[547] Do wydatkowania tych środków nie miały zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych.

[548] Z dotacji w 2016 r. pokryto koszty rzędu 48 603,46 zł, a w 2017 r. – 47 242,68 zł.

[549] W 2016 r. – 18 000 zł, w2017 r. – 50 000 zł, w 2018 r. – 20 000 zł i w 2019 r. – 20 460 zł.

[550] W 2016 r. – 4 800 zł, w 2017 r. – 11 428 zł, w 2018 r. – 7 671 zł, w 2019 r. – 14 910 zł.

[551] Do wydatkowania tych środków nie miały zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych.

5.5.3. Wójtowie i prezydenci miast

Wydatki na działania edukacyjne i informacyjne

Wszystkie skontrolowane gminy i 2 związki międzygminne prowadziły działania edukacyjne i informacyjne w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 ucpg.

W latach 2016–2019 na ten cel wydatkowano łącznie 17 863 221,73 zł. W 2 gminach[552] nie wydatkowano w tym okresie środków na działania informacyjne i edukacyjne. Najwyższy wzrost ponoszonych wydatków w porównaniu do 2016 r. odnotowano w Mielcu z 3 431 zł do 40 000 zł (tj. o 1 65,8%). W 7 skontrolowanych gminach i 2 związkach międzygminnych[553] poniesione wydatki zmalały. Największy spadek wydatków odnotowano z Szczecinie – z 667 000 do 555 000 zł. (tj. 16, 89%) i w Kielcach – z 217 500 zł do 10 800 zł (tj. 95%).

Działania informacyjne i edukacyjne finansowano głównie z opłat pobieranych od mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów, w ramach wydatków przeznaczonych na promocję jednostki samorządu, ze środków własnych gminy. Trzy gminy[554] skorzystały również z dofinansowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W 1 gminie[555] w przypadku powierzenia przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnej klubowi sportowemu, zamówienia udzielono z naruszeniem obowiązującego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Ponadto, zawierając umowę nie uzyskano kontrasygnaty Skarbnika i nierzetelnie rozliczono wykonanie przedmiotu tej umowy.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy** wydatkowano 10 262 023,22 zł, z czego: w 2016 r. – 2 425 167,29 zł, w 2017 r. – 1 311 056,00 zł, w 2018 r. – 1 425 317,89 zł, w 2019 r. – 3 473 383,80 zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 1 627 098,24 zł. W 2021 r. BGO zaplanowało wydatkowanie na ww. działania 5 794 635,00 zł. Ponadto na działania informacyjne i edukacyjne związane z systemem gospodarki odpadami m.st. Warszawa wydatkowało 404 114,70 zł z budżetu URBANREC.

W **Urzędzie Miasta Kielce** w poszczególnych latach, koszty prowadzonych działań wyniosły odpowiednio (w nawiasach podano wysokość dofinansowania z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach): 217,5 tys. zł (32 tys. zł), 206,8 tys. zł (36,7 tys. zł), 103 tys. zł (29 tys. zł), 10,8 tys. zł (0) i 30 tys. zł (0).

W **Urzędzie Gminy Krotoszyce** za zadania z zakresu edukacji ekologicznej odpowiedzialny był wyznaczony pracownik gminy. Wydatkowano łącznie środki w wys. 48 075,14 zł, z których 45 375,14 zł pochodziło z budżetu gminy, przy czym w wys. 26 997,21 zł z opłat ponoszonych przez mieszkańców za odprowadzanie odpadów, w wys. 18 377,93 zł z dofinansowania

[552] Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej gdzie z dniem 1 stycznia 2020 r., w związku z wejściem w życie umowy nr WZP 272-57/19 i zmianą systemu segregacji odpadów, działania edukacyjne zostały powierzone wykonawcy tej umowy, za które pobierał od 1 stycznia 2020 r. wynagrodzenie w wysokości 2,5 tys. zł miesięcznie.

[553] Urząd Miasta Szczecin, Urząd Miasta Kielce, Urząd Miasta Olsztyna, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Gminy Kołobrzeg, Urząd Miasta Jelenia Góra, Urząd Miejski w Gdańsku, związek gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie, związek gmin *Czyste Środowisko* w Ostródzie.

[554] Urząd Miasta Kielce, Urząd Gminy Krotoszyce, Urząd Miejski w Mielcu.

[555] Urząd Miejski w Sandomierzu.

przez gminę ze środków własnych. Pozostałe środki w wys. 2 700 zł pochodziły ze wsparcia Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Tematyka i rodzaje działań edukacyjnych i informacyjnych

Tematyka prowadzonych działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczyła przede wszystkim segregacji odpadów komunalnych, organizacji systemu gospodarki odpadami oraz wprowadzanych w nim zmian.

W celu rozpowszechnienia wiedzy oraz zwiększenia świadomości mieszkańców w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, organizowano konkursy dla uczniów szkół, konkursy i warsztaty dla mieszkańców gmin, organizowano akcje sprzątania świata, rozdawano ulotki, broszury. Organizowano również w szkołach i dla mieszkańców gmin akcje zbierania odpadów pożytkowych jak np. zużytego sprzętu, czy zużytych baterii. Ponadto organizowano pikniki i festyny, a także opracowywano programy edukacyjne, drukowano kalendarze, itp. Skala tych przedsięwzięć była różna i zależała od możliwości organizacyjnych w gminie i dostępnych środków finansowych.

Informacje zamieszczane na stronach internetowych u 34,6% jednostek były niezgodne z ucpg

W skontrolowanych gminach prowadzono strony internetowe, na których znajdowały się informacje określone w ucpg: o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia iodzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, PSZOK, o zbierających zużyty sprzęt pochodzący z gospodarstw domowych, o adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, jeżeli na obszarze gminy są położone gospodarstwa rolne, a także o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy. Ponadto zgodnie z art. z art. 9tb ust. 3 ucpg publikowano analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za poszczególne lata. W 9 jednostkach[556] (tj. 34,6%) spośród 24 skontrolowanych gmin i 2 związków międzygminnych zakres informacji umieszczanych na ich stronach internetowych nie był zgodny z ucpg. Najczęściej brak było informacji dotyczącej oznaczenia siedziby i adresu podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; o adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania

[556] Urząd m.st. Warszawy, Urząd Gminy Nieporęt, Urząd Miasta Olsztyna, Urząd Miejski w Korszach, Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, Urząd Gminy Białe Błota, Urząd Gminy w Pszczółkach, Urząd Miasta Szczecin, Urząd Miejski w Środzie Śląskiej.

odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Nie zamieszczano lub zamieszczano z opóźnieniem analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za poszczególne lata.

Zdaniem NIK brak wymaganych informacji na stronach internetowych gmin ograniczał dostęp mieszkańców do informacji o możliwości przekazania poszczególnych rodzajów odpadów do miejsc ich zbierania oraz o stanie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy** na stronach internetowych nie udostępniono informacji o miejscach zagospodarowywania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów BGO zamieściło informację o instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych dla regionu zachodniego), osiągniętych przez podmioty odbierające odpady komunalne poziomów recyklingu w poszczególnych latach, siedzibie i adresie firm zbierających zużyty sprzęt.

W **Urzędzie Miejskim w Korszach** od 1 stycznia 2016 r. do 24 czerwca 2020 r. brak było informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, o miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. W okresie od maja 2018 r. do 24 czerwca 2020 r. gmina nie zamieściła na ww. stronach internetowych analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2018 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy system gospodarki odpadami komunalnymi, pożytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów funkcjonowały prawidłowo?

Cele szczegółowe kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy utworzenie i funkcjonowanie BDO umożliwiło właściwym organom administracji publicznej prawidłowe i skuteczne sprawowanie nadzoru nad rynkiem odpadów?
2. Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie sprawowały nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, oraz gospodarującymi odpadami pożytkowymi i odpadami opakowaniowymi?
3. Czy zapewniono właściwy odbiór i zagospodarowanie wytwarzanych odpadów komunalnych?
4. Czy zapewniono prawidłowy i skuteczny nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem i przetwarzaniem przywożonych odpadów?
5. Czy działania podejmowane w ramach kampanii informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami były rzetelne?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 76 jednostek, w tym: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury, GIOŚ, 8 UM, 8 wioś, 24 gminy oraz 2 związki międzygminne, 15 spółek komunalnych, 16 jednostek straży miejskiej.

Minister Klimatu i Środowiska, Minister infrastruktury

Kryteria kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[557] z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Marszałek województwa

Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska

Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Wójt/burmistrz/prezydent miasta

Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

[557] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

Komendant jednostki straży miejskiej

Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kierujący spółką komunalną

Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK 13-krotnie skierowano pisma: w delegaturze w Szczecinie podczas kontroli w wioś do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego; w delegaturze w Rzeszowie podczas kontroli w UM do Polskiego Centrum Akredytacji, a w trakcie kontroli w wioś do Marszałka Województwa Podkarpackiego; w delegaturze w Bydgoszczy podczas kontroli w KPWiK w Nakle nad Notecią do Burmistrza Miasta i Gminy Nakło nad Notecią, podczas kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy w Nakle nad Notecią do Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią (do Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami), a w trakcie kontroli w wioś do dyrektora Departamentu Środowiska UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego; w delegaturze w Gdańsku podczas kontroli w wioś do Marszałka Województwa Pomorskiego, podczas kontroli w UM w Gdańsku do ZU w Gdańsku, podczas kontroli w Urzędzie Miasta Malborka do ZGKM w Malborku, a w trakcie kontroli w Urzędzie Gminy w Pszczółkach do: Marszałka Województwa Pomorskiego, Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Przedsiębiorstwa Usługowego Clean-Bud sp. j. z/s w Gdyni (podmiot wywożący odpady z nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy); w Departamencie Środowiska podczas kontroli w Ministerstwie Infrastruktury do Ministra Finansów.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W trakcie kontroli, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zwrócono się do Głównego Inspektora o przeprowadzenie przez jednostki IOŚ kontroli doraźnych w wybranych zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz baterii i akumulatorów, punktach skupu złomu, a także w organizacjach odzysku zużytego sprzętu i organizacjach odzysku opakowań.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola P/20/045 – *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziła ją analiza przedkontrolna prowadzona dla zidentyfikowanych obszarów związanych z gospodarowaniem odpadami oraz ich międzynarodowym przemieszczaniem. W przeprowadzonej analizie uwzględniono m.in wyniki kontroli NIK: P/16/046 – *Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych*; P/17/006 – *Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych*; P/17/109 – *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami*; P/16/072 – *System zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym*; P/19/100 – *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*; P/19/079 – *Działania na rzecz ograniczenia*

powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce. Do prowadzonej analizy wykorzystano również informacje medialne oraz materiały Sejmu RP w zakresie gospodarowania odpadami i nieprawidłowości.

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto 25 maja 2020 r., a zakończono 23 marca 2021 r.

Rezultaty finansowe kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się kwoty w:

- Urzędzie Miasta i Gminy Nakło nad Notecią – 1 700 zł.
- Urzędzie Miejskim w Gdańsku – 7 691 zł.
- Urzędzie Miasta Jelenia Góra – 73 900 zł.
- Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej – 385 000 zł.
- Urzędzie Miasta Olsztyna – 1 700 zł.
- Ministerstwie Klimatu i Środowiska – 480 644 zł.
- Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w Warszawie – 9 972 280, 50 zł.
- Urzędzie m.st. Warszawy – **finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** łącznie na co najmniej 628 415 891 zł, w tym kwoty:
  - w łącznej wysokości co najmniej 39 275 251 zł, dotyczące wypłacenia przez gminę nienależnych wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady, z tego w przypadkach: odbioru odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (co najmniej 5 770 834 zł); zaakceptowania masy bezspornej, która była wyższa niż wynikało to z przekazanych kwitów wagowych (co najmniej 1 445 645 zł); nieprzekazania kompletnych danych dotyczących przejazdu pojazdów (21 854 zł); niepomniejszenia masy zagospodarowanych odpadów, mimo że podmioty odbierające odpady nie przekazały kwitów wagowych w trakcie odbioru odpadów (co najmniej 32 036 917 zł netto);
  - w łącznej wysokości co najmniej 3 723 100 zł z tytułu nienałożenia przez gminę na podmioty odbierające odpady (na podstawie umów obowiązujących od 1 lipca 2019 r.) kar umownych, z tego: za nieprzekazanie w wymaganym terminie planów odbiorów odpadów (967 500 zł); za przedstawienie planów odbiorów odpadów niespełniających wymagań (2 360 000 zł); za odbiór odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (233 100 zł); za realizację usługi przez podmioty tym samym pojazdem w wielu zadaniach (70 000 zł); za realizację usługi pojazdem niewłaściwie oznakowanym (83 000 zł); za odbiór odpadów pojazdem, dla którego podmiot nie przekazał dokumentów legalizacyjnych wag dynamicznych (co najmniej 4 000 zł); za odbiór odpadów, dla których wykonawca usługi nie przedstawił kompletnych danych dotyczących zrealizowanych przejazdów (co najmniej 5 500 zł);
  - 25 430 007 zł – środki wypłacone MPO w związku z zawartą 13 lipca 2018 r. – w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp – umową na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, mimo że zgodnie z art. 6c ust. 2a ucpg prezydent miasta był zobowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy Pzp;

- 11 727 476 zł (z tytułu zagospodarowania przez MPO odpadów komunalnych od października 2018 r. do grudnia 2018 r.) – w związku z wprowadzeniem przez gminę do zawartych z MPO umów zmieniających umowy podstawowe na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z gminy postanowień skutkujących podwyższeniem wynagrodzenia spółki w przypadku wykreślenia z wpgo instalacji, w której zagospodarowuje odpady;
- co najmniej 35 000 zł – z tytułu zaniechania nałożenia kar pieniężnych na podmioty świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, które w latach 2019–2020 odbierały odpady komunalne, mimo że nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej;
- 18 265 zł w związku z zaakceptowaniem *Audytu rekompensaty*, mimo że dokument nie zawierał informacji o przeanalizowaniu przez audytorów sprawozdania finansowego MPO za 2019 r.;
- 81 783 zł – tj. wypłacone przez gminę wynagrodzenie podmiotowi odbierającemu odpady (za maj 2020 r.), za liczbę pojemników ponad maksymalną liczbę pojemników 2-kołowych wchodzących w skład zestawów dla odpadów komunalnych innych niż odpady zmieszane, bez dokonania rzetelnej weryfikacji wykonania tej usługi, tj. bez zweryfikowania ilości zgłoszeń dokonanych za pomocą systemu Warszawa 19115 (za pomocą którego możliwe było dokonywanie zgłoszeń na zapotrzebowanie zestawów pojemników na odpady inne niż odpady zmieszane w zabudowie jednorodzinnej);
- 9 972 280 zł – w sytuacji zwrócenia się przez MPO do gminy (20 września 2019 r. i 12 grudnia 2019 r.) o rozłożenie na raty należności z tytułu kar umownych za nieosiągnięcie przez spółkę w latach 2016–2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych i faktycznego zaakceptowania przez gminę sposobu spłaty należności przez MPO (spłata na raty), Prezydent m.st. Warszawy nie uzyskał wymaganej w takim przypadku zgody rady miasta (tj. dla należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w kwocie powyżej 500 000 zł);
- 537 932 814 zł – kwota dopłat za 2019 r. i 2020 r. wypłacona MPO przez gminę w związku z realizowaną umową wykonawczą z 2017 r. niezgodnie z jej postanowieniami – tj. bez aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych przedstawionych w załącznikach: nr 1 *Kalkulacja Finansowa* i nr 5 *Prognoza Rekompensaty*, stanowiących integralną część tej umowy. Gmina wypłaciła dopłaty w kwotach stanowiących, odpowiednio: 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji umowy wykonawczej z 2017 r., co było niezgodne z § 6 ust. 13 oraz § 12 ust. 3 ww. umowy;
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – łącznie na 219 915 zł, z tego: co najmniej 129 415 zł w związku z nieprzekazaniem do urzędów dzielnic miasta informacji o nieprawidłowym segregowaniu odpadów komunalnych (przekazanych przez podmioty odbierające odpady) w celu naliczenia opłaty podwyższonej oraz 90 500 zł z tytułu należnej gminie kary umownej

od podmiotu prowadzącego PSZOK za brak przedłożenia zezwolenia na zbieranie odpadów ulegających biodegradacji o kodzie 20 02 01;
- **korzyści finansowe** w łącznej wysokości 998 802 zł w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych, w tym:
  - wyegzekwowania od MPO 258 360 zł z tytułu nałożonych kar umownych za przekazanie planów odbiorów odpadów, w których wskazano świadczenie usługi odbioru w dni wolne od pracy;
  - 135 000 zł z tytułu wymierzenia kar pieniężnych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej;
  - 6 770 zł z tytułu wymierzenia kary pieniężnej podmiotowi, który nie odebrał odpadów z terenu nieruchomości zgodnie z umową;
  - 9 900 zł z tytułu wymierzenia kary umownej podmiotowi prowadzącemu PSZOK za brak przedłożenia zezwolenia na zbieranie odpadów ulegających biodegradacji o kodzie 20 02 01;
  - 588 772 zł z tytułu nałożenia kary umownej na 1 z podmiotów odbierających odpady, który nie spełnił w trakcie realizacji umowy kryterium środowiskowego na poziomie zadeklarowanym w ofercie.
- Urzędzie Miasta Szczecin – 2 500 zł.

Pozostałe informacje

NIK skierowała 3 zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, ponieważ w trakcie kontroli ustalono czyny mogące stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegały one na:

- nieustaleniu i niedochodzeniu należności z tytułu kar pieniężnych nakładanych na podmioty odbierające odpady, na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 1 ucpg , bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej zgodnie z art. 9b ust. 1 pkt 1 ucpg; łączna wysokość nienałożonych kar z ww. tytułu wyniosła co najmniej 55 000 zł;
- nieustaleniu i niedochodzeniu należności kar umownych łącznie na 3 723 100 zł;
- rozłożeniu MPO na raty należności z tytułu kar umownych za nieosiągnięcie przez spółkę w latach 2016–2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych dla zadań 1, 2, 4, 7 i 9 w wysokości 9 972 28 zł.

NIK zawiadomiła również prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tj. nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do 70 jednostek kontrolowanych.

Ogółem wystosowano 243 wnioski, z czego 157 zostało zrealizowanych, 41 jest w trakcie realizacji, 45 wniosków nie zostało zrealizowanych.

5 jednostek kontrolowanych zgłosiło łącznie 102 zastrzeżenia, z czego: 18 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 46 uwzgledniono częściowo, 38 zastrzeżeń zostało oddalonych.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Zdzisław Krajewski
3.		Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
4.		Urząd Gminy Białe Błota	Dariusz Fundator
5.		Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	Sławomir Napierała
6.		Straż Miejska w Bydgoszczy	Jacek Anhalt
7.		Komunalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Nakle nad Notecią	Sławomir Sobczak
8.		Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o. o. w Bydgoszczy	Konrad Mikołajski
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Edyta Witka-Jeżewska
3.		Urząd Miejski w Gdańsku	Aleksandra Dulkiewicz
4.		Urząd Gminy w Pszczółkach	Maciej Urbanek
5.		Urząd Miasta Malborka + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	Marek Charzewski
6.		Straż Miejska w Gdańsku	Leszek Walczak
7.		Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku sp. z o.o.	Władysław Krawczyk
8.		Zakład Utylizacyjny sp. z o.o. w Gdańsku	Michał Dzioba
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Andrzej Bętkowski
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach	Witold Bruzda
3.		Urząd Miasta Kielce	Bogdan Wenta
4.		Urząd Gminy w Strawczynie	Tadeusz Tkaczyk
5.		Urząd Miejski w Sandomierzu + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	Marcin Marzec
6.		Straż Miejska w Kielcach	Renata Gruszczyńska
7.		Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Promniku	Mirosław Banach
8.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu sp. z o.o.	Piotr Sołtyk

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Joanna Kazanowska
3.		Urząd Miasta Olsztyna	Piotr Grzymowicz
4.		Urząd Miejski w Miłakowie	Krzysztof Szulborski
5.		Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego *Czyste Środowisko* w Ostródzie (przejął zadania gminy Miłakowo)	Bogusław Fijas
6.		Urząd Miejski w Korszach + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	Ryszard Ostrowski
7.		Komenda Straży Miejskiej w Olsztynie	Jarosław Lipiński
8.		Ekologiczny Związek Gmin *Działdowszczyzna* w Działdowie	Kazimierz Kordecki
9.		„WIKOM" Wodociągi i Oczyszczanie Miasta sp. z o.o.	Władysław Anchim
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie	Krystyna Sołek
3.		Urząd Miasta Rzeszowa	Tadeusz Ferenc
4.		Urząd Gminy Cisna	Renata Szczepańska
5.		Urząd Miejski w Mielcu + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	Jacek Wiśniewski
6.		Straż Miejska w Rzeszowie	Józef Wisz
7.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Mielcu	Marek Bąbała
8.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Rzeszów sp. z o.o.	Sławomir Progorowicz
1.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska Szczecinie	Marek Chabior
3.		Urząd Miasta Szczecin	Piotr Krzystek
4.		Urząd Miejski w Bornem Sulinowie	Dorota Chrzanowska
5.		Straż Miejska w Bornem Sulinowie w strukturze organizacyjnej urzędu	Dorota Chrzanowska
6.		Urząd Gminy Kołobrzeg	Włodzimierz Popiołek
7.		Straż Miejska w Szczecinie	Krzysztof Mechliński
8.		Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w Bornem Sulinowie	Piotr Kujawa
9.		Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Szczecinie	Karol Walkowiak

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Waldemar Kulaszka
3.		Urząd Miasta Jelenia Góra	Jerzy Łużniak
4.		Urząd Gminy Krotoszyce	Wojciech Woźniak
5.		Urząd Miejski w Środzie Śląskiej + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej	Adam Ruciński
6.		Straż Miejska w Jeleniej Górze	Piotr Wałczyk
7.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Jeleniej Górze	Włodzimierz Stasiak
8.		Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu	Bartosz Małysa
1.	Departament Środowiska NIK	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Michał Kurtyka
2.		Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
3.		Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Marek Chibowski
4.		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
5.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Mariusz Zega
6.		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Rafał Trzaskowski
7.		Urząd Miasta Pruszkowa	Paweł Makuch
8.		Urząd Gminy Nieporęt	Sławomir Maciej Mazur
9.		Straż Miejska Miasta st. Warszawy	Zbigniew Leszczyński
10.		Straż Miejska w Pruszkowie	Włodzimierz Majchrzak
11.		Miejski Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o.	Włodzimierz Karpiński
12.		Miejski Zakład Oczyszczania w Pruszkowie sp. z o.o	Jarosław Bałdowski

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek[558]

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	w formie opisowej	Rzetelne monitorowanie rynku odpadów pożytkowych i komunalnych; podejmowanie działań w celu zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odpadów po ich przetworzeniu; egzekwowanie przedkładania sprawozdań z zakresu odpadów pożytkowych i opakowaniowych; rzetelna weryfikacja sprawozdań o odpadach komunalnych.	Niedotrzymywanie terminu dokonywania wpisów do rejestru; niewypełnianie obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz na 3 lata, kontroli przetwarzających, eksportujących, dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.
2.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	w formie opisowej	Planowanie i rzetelne prowadzenie kontroli podmiotów gospodarujących odpadami; przekazywanie informacji o podmiotach gospodarujących odpadami w ramach tpo.	Nieterminowe przekazanie do GIOŚ 2 zbiorczych informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz nierzetelne sporządzenie 1 z ww. informacji.
3.	Urząd Miasta Bydgoszczy	pozytywna	Stworzenie warunków dla selektywnego zbierania odpadów; nadzorowanie realizacji zawartych umów w zakresie gospodarowania odpadami i kontrolowanie podmiotów gospodarujących odpadami; monitorowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi; ustalanie stawek opłat na podstawie rzetelnych danych i informacji o kosztach gospodarowania odpadami; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
4.	Urząd Gminy Białe Błota	w formie opisowej	Zapewnienie odbioru i selektywnego zbierania odpadów; ustalanie stawek opłat na podstawie rzetelnych danych; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Monitorowanie rynku odpadów komunalnych w ograniczonym zakresie; nieprowadzenie ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych; nieudostępnienie na stronie www gminy informacji o miejscach zagospodarowania odpadów i osiągniętych poziomach recyklingu; nierzetelna weryfikacja sprawozdań, niepełna wiedza o liczbie właścicieli nieruchomości, w konsekwencji sporządzanie sprawozdań niezgodnych ze stanem faktycznym.
5.	Urząd Miasta i Gminy Nakło nad Notecią + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; ustalanie stawek opłat adekwatnych do kosztów gospodarowania odpadami; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych. Sprawowanie skutecznego nadzoru na sposobem postępowania z odpadami przez właścicieli nieruchomości przez Straż Miejską.	Niewystarczający nadzór nad realizacją umów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; brak weryfikacji rzetelności sprawozdań; nie przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku w celu dostosowania do wpgo; zawarcie umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; nieudostępnienie na stronie www gminy informacji o poziomach recyklingu.

[558] W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Straż Miejska w Bydgoszczy	pozytywna	Skuteczny nadzór nad rynkiem odpadów; systematycznie rosnąca liczba kontroli i stwierdzonych naruszeń dotyczących termicznego przekształcania odpadów.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
7.	Komunalne Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Nakle nad Notecią	w formie opisowej	Rzetelne prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczości; przekazywanie odpadów uprawnionym podmiotom.	Niezabezpieczenie terenu bazy magazynowo transportowej przed dostępem osób nieupoważnionych; niezabezpieczenie miejsc magazynowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych przed działaniem czynników atmosferycznych; brak dokumentacji potwierdzającej mycie oraz dezynfekcję pojazdów i urządzeń.
8.	Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o.o. w Bydgoszczy	w formie opisowej	Terminowe złożenie wniosków o nowe decyzje; rzetelne prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczości; przekazywanie odpadów uprawnionym podmiotom.	Brak oznaczenia 1 pojazdu służącego do odbioru odpadów; nieobjęcie wizyjnym systemem kontroli 4 miejsc magazynowania albo składowania odpadów.
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	w formie opisowej	Monitorowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi i podejmowanie działań mających na celu zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz odpadów po ich przetworzeniu; rzetelna weryfikacja sprawozdań o odpadach komunalnych oraz prowadzenie kontroli instalacji przetwarzających odpady komunalne; podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami.	Niewykorzystanie informacji ze sprawozdań o bateriach i akumulatorach pod kątem ustalenia obowiązku przedsiębiorców do składania pozostałych sprawozdań; niepodjęcie działań w celu zidentyfikowania zbierających zużyte baterie lub akumulatory, nieprzedkładających zaświadczeń o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub akumulatorach oraz sprzedawców detalicznych baterii lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, którzy nie przedłożyli sprawozdania dotyczącego opłaty depozytowej; nieaktualizowanie w BIP wykazu miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub akumulatory; niepoinformowanie wioś o nieprawidłowościach w zakresie opłaty depozytowej oraz o przekroczonych terminach w zakresie opłaty związanej z obowiązkiem prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych i przekazania uwierzytelnionej kopii sprawozdania z przeprowadzonego rocznego audytu zewnętrznego w zakresie zużytego sprzętu; nierzetelne prowadzenie BIP w zakresie pojazdów wycofanych z eksploatacji; niemonitorowanie realizacji przez prowadzących stacje demontażu obowiązku przekazania sprawozdania; niepodjęcie działań wobec przedsiębiorców, którzy za 2017 r. nie wpłacili opłaty produktowej, o której mowa w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.

10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszeń w wyniku prowadzonych kontroli podejmowanie działań pokontrolnych; monitorowanie występowania pożarów miejsc deponowania odpadów i podejmowanie działań zapobiegawczych; planowanie i prowadzenie kontroli podmiotów gospodarujących odpadami z tpo i przekazywanie do Głównego Inspektora rzetelnych informacji w ww. zakresie.	Niepodjęcie działań wobec prowadzącego stację demontażu, który nie poinformował o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego po kontroli w 2018 r.; nierzetelne sporządzenie zbiorczej informacji o bateriach i akumulatorach za 2017 r.; nieterminowe przekazanie GIOŚ 3 zbiorczych informacji o wynikach kontroli w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu (za lata 2016, 2017 i 2018); nieterminowe przekazanie GIOŚ 6 informacji dotyczących gospodarowania odpadami pochodzącymi z tpo; nieterminowe przekazanie Ministrowi i Głównemu Inspektorowi sprawozdania o wynikach kontroli przetwarzających odpady opakowaniowe.
11.	Urząd Miejski w Gdańsku	pozytywna	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów; zlecenie badania morfologii odpadów komunalnych; rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań; ustalanie stawek opłat adekwatne do kosztów gospodarowania odpadami, prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
12.	Urząd Gminy w Pszczółkach	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; nadzór nad realizacją umów w zakresie gospodarowania odpadami;. prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nieprowadzenie ewidencji umów na odbiór odpadów; niesporządzanie protokołów kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ucpg; niewyszczególnienie w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2019 r. kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; nieudostępnienie na stronie www gminy określonych w ucpg informacji oraz nieudostępnienie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi.
13.	Urząd Miasta Malborka + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu		Monitorowanie stanu gospodarowania odpadami komunalnymi; ustalanie stawek opłat na podstawie informacji o kosztach gospodarowania odpadami; weryfikowanie sprawozdań; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Niepodjęcie działań wobec zarządców nieruchomości, u których trzykrotnie stwierdzono naruszenie obowiązku selektywnego zbierania odpadów; przeprowadzenie 5 postępowań z naruszeniem ustawy Pzp; niespójność zapisów zawartych w postanowieniach w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych. Przeprowadzanie przez Straż Miejską kontroli przestrzegania ucpg bez wymaganego upoważnienia i bez sporządzenia protokołu; ujęcie danych w ewidencji wyników Straży Miejskiej niezgodnie ze stanem rzeczywistym w zakresie liczby mandatów oraz wniosków do sądu o ukaranie w związku z wykroczeniem przeciw ucpg.
14.	Straż Miejska w Gdańsku	pozytywna	Planowanie i realizacja kontroli sposobu postępowania z odpadami, m.in. przestrzegania warunków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz spalania odpadów.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
15.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Malborku sp. z o.o.	pozytywna	Spełnianie warunków w zakresie odbioru, magazynowania i transportu odpadów; zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; rzetelne prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczości.	Niedostosowanie wizyjnego systemu kontroli miejsc składowania odpadów komunalnych do określonych w prawie wymagań; niewyszczególnianie kosztów odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na fakturach przekazywanych właścicielom nieruchomości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
16.	Zakład Utylizacyjny sp. z o.o. w Gdańsku	w formie opisowej	Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych; prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczości zgodnie z przepisami.	System wizyjny miejsc magazynowania lub składowania odpadów nie spełniał wszystkich wymogów określonych przepisami.
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	w formie opisowej	Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, gospodarujących odpadami oraz nad rynkiem odpadów komunalnych; egzekwowanie składania sprawozdań z zakresu odpadów i ich weryfikowanie; kontrolowanie podmiotów gospodarujących odpadami z wyjątkiem instalacji sortowania odpadów selektywnie zbieranych, produkcji wytwórców paliw alternatywnych, innych instalacji przetwarzających odpady komunalne; zgłaszanie Ministrowi propozycji zmian w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.	Dokonywanie po 1 stycznia 2020 r. wpisów do rejestru niezgodnie z obowiązującymi przepisami; niepodejmowanie działań zmierzających do ustalenia podmiotów prowadzących przed 5 marca 2020 r. działalność dotyczącą gospodarowania odpadami na podstawie decyzji wydanych przez organy inne niż marszałek oraz nieuzyskanie informacji o zaprzestaniu prowadzenia działalności w zakresie gospodarki odpadami przez część z podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwolenia; niepodejmowanie działań w celu aktualizacji wykazu przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji; 2 z przekazanych Ministrowi oraz GIOŚ informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w zakresie realizacji obowiązków określonych w ustawie o opakowaniach nie uwzględniały planowanych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń.
18.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszeń w wyniku prowadzonych kontroli podejmowanie działań; kontrola prowadzących tpo i rzetelne informowanie GIOŚ o spełnieniu wymogów ochrony środowiska przez podmioty gospodarujące odpadami z transgranicznego przemieszczania.	Niewystarczający nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami pożytkowymi w latach 2018–2019; niezachowanie wymaganej prawem częstotliwości kontroli prowadzącego instalacje komunalne; nieukaranie sprawców wykroczeń; nierzetelne sporządzenie zbiorczej informacji o wynikach kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru, skontrolowanych w 2016 r.; nieterminowe sporządzeniu 3 informacji przekazywanych do GIOŚ na podstawie umpo; przekazanie ze znacznym opóźnieniem Głównemu Inspektorowi zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów.
19.	Urząd Miasta Kielce	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; przeprowadzenie badania morfologii odpadów; ustalanie stawek opłat adekwatnych do kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi; prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnych.	Nieprawidłowe zweryfikowanie sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych, co spowodowało sporządzenie nierzetelnego sprawozdania za 2016 r.
20.	Urząd Gminy w Strawczynie	w formie opisowej	Egzekwowanie przekazywania sprawozdań i informacji; ustalanie stawek opłat na podstawie rzetelnych danych; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych.	Nieprowadzenie ewidencji umów na odbiór odpadów komunalnych; określenie sposobu świadczenia usług przez PSZOK niezgodnie z ucpg; ograniczone prowadzenie kontroli w zakresie odbioru odpadów komunalnych; w 2016 nieobjęcie odbiorem odpadów 24 nieruchomości;

20.	Urząd Gminy w Strawczynie	w formie opisowej		zawarcie aneksu z naruszeniem przepisów ustawy Pzp; niezgodne z ucpg sfinansowanie z opłat ponoszonych przez mieszkańców utrzymania systemu monitoringu jakości powietrza; zamieszczanie na stronach www niekompletnych i nieaktualnych danych z zakresu odpadów komunalnych.
21.	Urząd Miejski w Sandomierzu +Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych i ich zagospodarowania; dysponowanie informacjami o wytwarzanych i zagospodarowanych odpadach komunalnych; ustalanie stawek opłat na podstawie rzetelnych danych i informacji o kosztach gospodarowania odpadami; prowadzenie kontroli segregowania odpadów; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych. W Straży Miejskiej w przypadku stwierdzenia naruszenia udzielano pouczeń, nakładano grzywny w postępowaniu mandatowym, kierowano wnioski o ukaranie do sądu.	Niewyegzekwowanie w 2019 r. obowiązku złożenia sprawozdania za 2018 r. przez 2 podmioty zbierające odpady komunalne; korygowanie z naruszeniem ucpg nierzetelnie sporządzanych sprawozdań; w 2016 r. błędne zakwalifikowanie w rozdziale 90002 § 4520 wydatku z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami; udzielenie zamówienia na kampanię informacyjno-edukacyjną z naruszeniem regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz nierzetelne rozliczenie wykonania przedmiotu umowy. W Straży Miejskiej w Sandomierzu nie wszystkie czynności kontrolne dokumentowano protokołem.
22.	Straż Miejska w Kielcach	w formie opisowej	W wyniku ustaleń kontroli właścicieli nieruchomości udzielanie pouczeń, nakładanie grzywien, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu.	14 kontroli, spośród analizowanych 20 w latach 2016–2020 (do 30 czerwca), w których wydano zalecenia, nie przeprowadzono kontroli sprawdzających.
23.	Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Promniku	w formie opisowej	Prowadzenie ewidencji odpadów zgodnie ze stanem rzeczywistym; terminowe składanie sprawozdań.	Przekroczenie terminu magazynowania około 4100 Mg odpadu o kodzie 15 01 02 i 9500 Mg odpadu o kodzie 19 12 12 przez okres od ponad roku do 6 lat; rozpoczęcie z opóźnieniem o 253 dni w ZUO i 338 w PSZOK modernizacji wizyjnego systemu monitoringu miejsc magazynowania lub składowania odpadów; w PSZOK system wizyjny nie spełniał określonych przepisami wymagań; nieprawidłowe magazynowanie lamp fluorescencyjnych.
24.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu sp. z o.o.	w formie opisowej	Spełnienie wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; prowadzenie PSZOK zgodnie z przepisami; rzetelnie prowadzona ewidencja odpadów i sprawozdawczość.	Wystawianie właścicielom nieruchomości niezamieszkałych rachunków za odbiór odpadów bez wyszczególnienia kosztów odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.
25.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	w formie opisowej	Dokonywanie analizy funkcjonowania rynku odpadów pożytkowych, opakowaniowych oraz komunalnych; prawidłowe sprawowanie nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych; rzetelne analizowanie sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami.	Zamieszczanie niezgodnie ze stanem faktycznym wykazów w BIP w zakresie odbioru i zbierania zużytych baterii lub akumulatorów oraz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów; dokonywanie wpisów do rejestru po terminie; nieinformowanie wioś o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas 11 kontroli u podmiotów realizujących obowiązki z ustawy o opakowaniach oraz kontroli instalacji komunalnej;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
25.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko--Mazurskiego	w formie opisowej		nieprzeprowadzenie raz na 2 lata 7 kontroli (spośród 12) gospodarujących odpadami opakowaniowymi i wystawiających dokumenty DPO559 i/lub DPR; nieprzeprowadzenie w w latach 2016–2020 (do końca września) kontroli 1z 31 instalacji komunalnych, mimo takiego obowiązku.
26.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszeń podejmowanie działań pokontrolnych; sprawdzanie zaleceń pokontrolnych; prowadzenie działań w celu identyfikacji liczby, przyczyn i źródeł powstawania pożarów miejsc deponowania odpadów; prowadzenie kontroli w zakresie tpo oraz rzetelne informowanie GIOŚ o podmiotach gospodarujących odpadami z transgranicznego przemieszczania; zawiadamianie GIOŚ o nielegalnym przemieszczaniu odpadów.	Niewszczęcie 2 przypadkach postępowania administracyjnego wobec podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku terminowego przeprowadzenia rocznego audytu, zgodnie z ustawą o zużytym sprzęcie oraz ustawą o opakowaniach; nieterminowe przekazywanie do GIOŚ informacji o wynikach kontroli prowadzonych na podstawie ustawy o zużytym sprzęcie; nierzetelne prowadzenie kontroli u zarządzającego składowiskiem odpadów.
27.	Urząd Miasta Olsztyna	w formie opisowej	Sprawowanie nadzoru nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi; kontrolowanie prawidłowości segregacji odpadów oraz podejmowanie działań w celu uszczelnienia systemu; prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie odpadów komunalnych.	Nałożenie na 4 podmioty kar pieniężnych dopiero w trakcie kontroli NIK, mimo że od nieterminowego złożenia sprawozdań upłynęło od półtora do ponad trzech i pół roku; umieszczanie na stronach www niekompletnych informacji.
28.	Urząd Miejski w Miłakowie	w formie opisowej	Prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych oraz zamieszczanie informacji na stronach www gminy zgodnie z ucpg.	Niewszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za złożenie sprawozdania po upływie terminu.
29.	Związek Gmin Regionu Ostródzko--Iławskiego „Czyste Środowisko” w Ostródzie (przejął zadania gminy Miłakowo)	w formie opisowej	Ustalanie stawek opłat adekwatnych do ponoszonych kosztów, na podstawie kompletnych danych i informacji; zamieszczanie zgodnie z ucpg informacji na stronach www i prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
30.	Komenda Straży Miejskiej w Olsztynie	w formie opisowej	W wyniku ustaleń kontroli udzielanie pouczeń, nakładanie grzywien, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu; podejmowanie działań zapobiegających powstawaniu pożarów miejsc deponowania odpadów.	Niesporządzenie 226 protokołów z czynności kontrolnych spośród 1278 kontroli nieruchomości.

[559] Dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób odzysku.

31.	Urząd Miejski w Korszach + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	w formie opisowej	Monitorowanie odbioru i zbierania odpadów komunalnych; prowadzenie stron www gminy zgodnie z ucpg oraz działań informacyjno-edukacyjnych. Kontrolowanie przez Straż Miejską wypełnianie przez mieszkańców obowiązków wynikających ucpg.	Nierzetelne sporządzanie sprawozdań za 2016 r. i 2017 r.; nierzetelne przygotowanie SIWZ w przypadku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i transport/zagospodarowanie odpadów komunalnych; nieprawidłowe prowadzenie rejestru działalności regulowanej. Niesporządzenie przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej protokołów z 8 kontroli.
32.	Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna"	w formie opisowej	Zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gmin oraz zbierania odpadów w 4 PSZOK; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami.	Nierzetelne sporządzenie sprawozdań za 2016 r. i 2017 r.; niezapewnienie prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów na terenie Stacji Przeładunkowej wraz z sortownią w Działdowie oraz w 4 PSZOK-ach, nieskuteczny nadzór nad KZGO w zakresie m.in. przetwarzania odpadów.
33.	„WIKOM" Wodociągi i Oczyszczanie Miasta sp. z o.o.	w formie opisowej	Zapewnienie odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz utworzenie PSZOK.	Odbieranie i zbieranie odpadów nieujętych w decyzji; dokonywanie odzysku poza instalacjami i urządzeniami odpadu o kodzie 17 01 07 (bez wymaganej decyzji); niespełnianie niektórych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych dotyczących wyposażenia bazy magazynowo-transportowej oraz pojazdów; nierzetelne sporządzanie sprawozdań; magazynowanie odpadów, mimo iż konieczność taka nie wynikała z procesów technologicznych lub organizacyjnych; niewłaściwe przechowywanie odpadów niebezpiecznych w PSZOK.
34.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	w formie opisowej	Monitorowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi i podejmowanie działań w celu właściwego z nimi postępowania; rzetelne weryfikowanie sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych; rzetelne prowadzenie wykazu instalacji komunalnych oraz prowadzenie kontroli instalacji przetwarzających odpady komunalne.	Przekroczenie terminów wpisów do rejestru; nierealizowanie obowiązku kontroli przedsiębiorców gospodarujących odpadami opakowaniowymi, z częstotliwością określoną w ustawie o opakowaniach; nierzetelne sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów ustawy o opakowaniach w zakresie realizacji obowiązku przeprowadzania rocznych audytów zewnętrznych, przez przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych; niezrealizowanie obowiązku wezwania przedsiębiorców, prowadzących recykling lub inny proces odzysku odpadów opakowaniowych, do przeprowadzenia audytów zewnętrznych za 2017 r. i 2018 r.; nieuruchomienie rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, przeznaczonego na wniesienie zabezpieczenia finansowego na pokrycie opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia minimalnego rocznego poziomu zbierania zużytego sprzętu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
35.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie	pozytywna	Podejmowanie adekwatnych do ustaleń kontroli działań; nakładanie kar zgodnie z obowiązującymi przepisami; zawiadamianie właściwych organów ścigania, inspekcji oraz jednostek samorządu terytorialnego; monitorowanie pożarów miejsc deponowania odpadów i współpraca w tym zakresie z innymi organami; rzetelna kontrola podmiotów prowadzących działalność w zakresie tpo.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
36.	Urząd Miasta Rzeszowa	w formie opisowej	Nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
37.	Urząd Gminy Cisna	pozytywna	Dokonywanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi; przeprowadzanie analizy kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych; ustalanie stawek opłat adekwatnych do kosztów zagospodarowania odpadów; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych; umieszczanie i aktualizowanie na stronach www informacji o odpadach i podmiotach nimi gospodarujących.	Błędnie obliczono poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, za lata 2016–2018.
38.	Urząd Miejski w Mielcu + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	pozytywna	Nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych. Prowadzenie przez Straż Miejską kontroli skoordynowanych z działaniami w gminie.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
39.	Straż Miejska w Rzeszowie	pozytywna	W wyniku ustaleń kontroli właścicieli nieruchomości udzielanie pouczeń, nakładanie grzywien, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu; realizacja od 2018 r. programu edukacyjny dla dzieci Śmieci zbieramy, Rzeszów czysty mamy.	Odwoływanie się w zakresach czynności strażników miejskich do niewłaściwych i nieobowiązujących podstaw prawnych.
40.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Mielcu	pozytywna	Zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.	Niewłaściwy stan techniczny placu manewrowego bazy magazynowo transportowej; niewyszczególnianie na fakturach za wykonaną usługę kosztów odbierania i zagospodarowania odpadów; niedołączanie do sprawozdań wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarto umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów.
41.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Rzeszów sp. z o.o.	pozytywna	Zapewnienie warunków technicznych, organizacyjnych sanitarnych dla odbioru odpadów; przetwarzanie odpadów zgodnie z warunkami decyzji.	Nie sformułowano nieprawidłowości.

42.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodnio-pomorskiego	w formie opisowej	Weryfikowanie sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami; monitorowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi; publikowanie listy instalacji przetwarzających odpady komunalne; prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych.	Prowadzenie w ograniczonym zakresie kontroli instalacji komunalnych; posiadanie niepełnej informacji o podmiotach zobowiązanych do złożenia wniosku o wpis do rejestru i złożenia sprawozdań wymaganych przepisami o odpadach; od 2019 r. niepublikowanie na stronie www wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów; niekontrolowanie w latach 2016–2020 5 przedsiębiorców przetwarzających odpady opakowaniowe; nieaktualizowany na stronie www UM od 16 czerwca 2016 r. wykaz miejsc odbioru oraz wykaz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory.
43.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszeń w trakcie kontroli wydawanie i sprawdzanie realizacji zarządzeń pokontrolnych; monitorowanie występowania pożarów i podejmowanie działań zapobiegawczych; przekazywanie rzetelnych informacji do Głównego Inspektora o podmiotach gospodarujących odpadami z transgranicznego przemieszczania.	Przekroczenie terminu załatwienia 16 wniosków spośród 25 badanych wniosków Głównego Inspektora w trybie art. 5 ust. 1 umpo.
44.	Urząd Miasta Szczecin	w formie opisowej	Stworzenie warunków dla selektywnego zbierania odpadów; podejmowanie działań wobec właścicieli nieruchomości w przypadku niedopełnienia obowiązków w zakresie prawidłowego segregowania odpadów; monitorowanie sposobu gospodarowania odpadami; sporządzanie i terminowe przekazywanie sprawozdań; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych; publikowanie na stronach www m.in., porad dotyczących selektywnego ich zbierania odpadów.	Nieudostępnianie na stronach www informacji o adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon; wzory deklaracji nie spełniały wymagań określonych w ucpg; niewymierzenie w 2018 r. 8 podmiotom zbierającym odpady kar pieniężnych za nieterminowe przekazanie sprawozdań; w 2019 r. udzielenie zamówienia publicznego niezgodnie z ucpg.
45.	Urząd Miejski w Bornem Sulinowie + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu (sporządzono 2 odrębne wystąpienia pokontrolne)	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; nadzorowanie rynku odpadów komunalnych; realizowanie działań informacyjnych i edukacyjnych; sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z ucpg; sporządzanie i terminowe przekazywanie sprawozdań; podejmowanie działań w celu likwidacji „dzikich wysypisk". W Straży Miejskiej podejmowanie m.in. działań w zakresie spalania odpadów w instalacjach grzewczych, porzucanych odpadów, usuwania odpadów zgromadzonych w niedozwolonych miejscach.	Nie sformułowano nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
46.	Urząd Gminy Kołobrzeg	w formie opisowej	Sporządzanie i publikowanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; sporządzanie i terminowe przekazywanie sprawozdań; podejmowanie działań w zakresie likwidacji „dzikich wysypisk"; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych oraz zamieszczanie na stronach www informacji zgodnie z ucpg.	Wzrost o 22,6% liczby nieruchomości, na których nie prowadzono selektywnego zbierania odpadów; nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu odpadów oraz poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.; niesporządzanie protokołów po przeprowadzonych kontrolach nieruchomości; nieujęcie w SIWZ oraz umowie na gospodarowanie odpadami komunalnymi instalacji komunalnych.
47.	Straż Miejska w Szczecinie	w formie opisowej	Prowadzenie kontroli w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach oraz sposobu postępowania z odpadami przez właścicieli nieruchomości; współpraca z innymi organami administracji publicznej; zapobieganie występowania pożarów w miejscach deponowania odpadów.	Niesporządzanie protokołów z czynności kontrolnych.
48.	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w Bornem Sulinowie	w formie opisowej	Monitorowanie odbioru odpadów z terenu nieruchomości i działalności PSZOK.	Brak zezwolenia na odbiór selektywnie zebranych odpadów w PSZOK.
49.	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Szczecinie	w formie opisowej	Zapewnienie warunków technicznych, organizacyjnych i sanitarnych dla odbioru odpadów.	O ponad 100 dni opóźnione dostosowanie do wymagań dla wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów; sporządzenie sprawozdań za I półrocze 2018 r. niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie osiągniętych w latach 2018–2019 poziomach recyklingu.
50.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	w formie opisowej	Monitorowanie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, pożytkowych oraz odpadów opakowaniowych oraz funkcjonowania instalacji przetwarzających odpady; realizacja zadań wynikających z przepisów o odpadach pożytkowych.	Nieweryfikowanie rzetelności i terminowości wydania przekazywanych zaświadczeń o zebranych, zużytych przenośnych bateriach i/ lub akumulatorach; niedyscyplinowanie podmiotów składających nieterminowo sprawozdania; przeprowadzenie małej liczby kontroli (żadnych w latach 2018-2020) przestrzegania ustawy o bateriach i akumulatorach; zamieszczenie na stronie www UM nieaktualnych miejsc odbioru oraz informacji o podmiotach zbierających zużyte akumulatory; nieujęcie w sprawozdaniach marszałka, zgodnie z ucpg, danych wynikających z rocznych sprawozdań gminnych.
51.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	w formie opisowej	Monitorowanie występowania pożarów składowisk odpadów i podejmowanie działań zapobiegawczych. Przekazywanie do Głównego Inspektora rzetelnych informacji dotyczących podmiotów dokonujących tpo.	Nieterminowe udzielanie GIOŚ informacji o podmiotach gospodarujących odpadami z transgranicznego przemieszczania (w 28,0% analizowanych spraw).
52.	Urząd Miasta Jelenia Góra	w formie opisowej	Dysponowanie danymi o ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów; sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Odstąpienie od wyliczania i nakładania kar za nieterminowe bądź nieprzekazane (2 podmioty) sprawozdania.

53.	Urząd Miejski w Środzie Śląskiej + Straż Miejska w strukturze organizacyjnej urzędu	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; dysponowanie danymi dotyczącymi ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz sposobów ich zagospodarowania; rzetelne przygotowywanie wzorów deklaracji oraz regulaminów utrzymania porządku i czystości w gminie.	Niedotrzymywanie terminu przekazywania sprawozdań; nieprzekazanie sprawozdania za 2017 r. wojewódzkiemu inspektorowi; nieprzekazanie marszałkowi korekty rocznego sprawozdania za 2018 r.; niesporządzenie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2018 r.; zakwalifikowanie środków pozostałych z nadwyżki opłat z naruszeniem ucpg; brak wyszczególnienia kosztów wraz z objaśnieniami w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy za 2019 r.; niezamieszczenie na stronie www gminy informacji zgodnie z ucpg.
54.	Urząd Gminy Krotoszyce	w formie opisowej	Dysponowanie danymi o ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów; egzekwowanie przekazywania sprawozdań i informacji; sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi; podejmowanie działań w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązków w zakresie postępowania z odpadami; podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Uregulowanie działalności PSZOK dopiero we wrześniu 2020 r.; niezapewnienie miesięcznego przechowywania zapisu obrazu w wizyjnym systemie kontroli w PSZOK; nieprzeprowadzanie oględzin nieruchomości, na terenie których kompostowano bioodpady oraz nieprowadzenie kontroli właścicieli nieruchomości w zakresie spalania odpadów w domowych instalacjach grzewczych; składowanie na terenie PSZOK w niewydzielonym miejscu materiałów niebędących odpadami komunalnymi; nieuwzględnienie w umowie dotyczącej gospodarowania odpadami postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy; nieopublikowanie na stronach www gminy uzasadnień do projektów uchwał Rady Gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
55.	Straż Miejska w Jeleniej Górze	w formie opisowej	W wyniku ustaleń kontroli właścicieli nieruchomości udzielanie pouczeń, nakładanie grzywien, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu; prowadzenie kontroli sprawdzających.	Spośród 19 analizowanych spraw, sporządzono jedynie 2 protokoły kontroli.
56.	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Jeleniej Górze	w formie opisowej	Sporządzanie sprawozdań zgodnie z posiadaną dokumentacją.	Niedostosowanie wizyjnego systemu kontroli miejsc składowania odpadów komunalnych do wymagań określonych w rozporządzeniu; nieprzestrzeganie przepisów zapewniających prawidłowy stan sanitarny pojazdów odbierających odpady komunalne; nieprzyjmowanie przez PSZOK odpadów typu odzież; niewyszczególnianie na fakturach przekazywanych właścicielom nieruchomości niezamieszkałych kosztów odbierania i zagospodarowania odpadów.
57.	Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu	w formie opisowej	Nadzór nad funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi; prawidłowe prowadzenie ewidencji odpadów.	Niezapewnienie prowadzenia wizyjnego systemu kontroli magazynowanych odpadów; naruszenia sposobu magazynowania oraz warunków zbierania odpadów w PSZOK; przekazywanie odpadów z PSZOK podmiotom bez uprzedniej weryfikacji, czy posiadają one

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
57.	Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu	w formie opisowej		zezwolenie na prowadzenie działalności; sporządzenie sprawozdania z prowadzenia PSZOK za 2018 r. z niepełną informacją o zebranych odpadach i sposobie ich dalszego zagospodarowania;. określenie częstotliwości odbioru odpadów komunalnych w 4 postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz w 2 zawartych umowach niezgodnie z regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku.
58.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	Podejmowanie prac legislacyjnych w zakresie odpadów pouzytkowych i komunalnych; opracowanie wytycznych, rekomendacji oraz analizy w zakresie odpadów komunalnych.	Zaciągnięcie z naruszeniem ufp zobowiązań finansowych na 2018 r. w wysokości 480,6 tys. zł; dopuszczenie do wykonywania przez IOŚ-PIB zadania leżącego we właściwości administratora BDO bez formalnego powierzenia go IOŚ-PIB; brak zapewnienia w BDO funkcjonalności zapewniających jap efektywne korzystanie z danych; niezapewnienie realizacji postanowień Porozumienia z IOŚ-PIB; brak dostępu kierownika projektu BDO do zasobów BDO; utworzenie konta w JAP-BDO dla głównego użytkownika 11 miesięcy od dnia rozpoczęcia gromadzenia w BDO danych; brak w rejestrze wykazu funkcjonujących spalarni i współspalarni odpadów; nieprzedstawienie dokumentów źródłowych, umożliwiających weryfikację stanu faktycznego rocznych raportów Głównego Inspektora o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem; brak zleceń analiz w zakresie możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów pouzytkowych i opakowaniowych; określenie w latach 2016-2020 wskaźników dotyczących odpadów komunalnych, w zakresie monitorowania i oceny wdrażania Kpgo 2022, tylko za 2016 r.; niezakończenie w obowiązującym terminie do 5 lipca 2020 r. prac nad pełną transpozycją pakietu odpadowego.
59.	Ministerstwo Infrastruktury	pozytywna	Działania mające na celu ograniczenie dopuszczenia do ruchu pojazdów niespełniających wymogów technicznych; inicjatywy mające służyć skuteczniejszej ocenie stanu technicznego pojazdów po naprawach powypadkowych celem wyeliminowania przypadków dopuszczenia do ruchu pojazdów stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.	Nie sformułowano nieprawidłowości.
60.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	w formie opisowej	Podejmowanie działań w zakresie dokonywania zgłoszeń o wpis do rejestru; prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania oraz postępowania z odpadami pouzytkowymi, odpadami opakowaniowymi oraz odpadami komunalnymi.	Dokonywanie wpisów do rejestru po terminie; prowadzenie rejestru bez wszystkich wymaganych ustawą o odpadach informacji; zamieszczanie w rejestrze nieobowiązujących decyzji; nieaktualizowanie rejestru na bieżąco; nieprzeprowadzenie w 9 przypadkach w wymaganym terminie kontroli gospodarujących odpadami opakowaniowymi;

60.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	w formie opisowej		wpisanie na listę instalacji komunalnych instalacji nieujętej w uchwale ws. wpgo jako regionalna; przekazanie po terminie Ministrowi uzupełnionego sprawozdania z zakresu odpadów komunalnych; ograniczona kontrola podmiotów gospodarujących zużytymi bateriami i akumulatorami; nieposiadanie pełnej wiedzy o rynku odpadów komunalnych.
61.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	w formie opisowej	Opracowanie wytycznych dla wioś określających postępowanie w trakcie kontroli podmiotów; prowadzenie szkoleń dla wioś; podjęcie współpracy z organami administracji i organizacjami społecznymi; monitorowanie sposobu naliczania opłat za brak sieci zbierania pojazdów i wpłat z tego tytułu; od 2018 r. zwiększenie nadzoru nad składowiskami odpadów i miejscami ich magazynowania z powodu nasilenia zjawiska pożarów; zawieranie porozumień i podjęcie współpracy ze służbami uprawnionymi do kontroli transportów w celu sprawowania nadzoru nad tpo.	Nieorganizowanie z własnej inicjatywy kontroli o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim; nieprzestrzeganie zasad w zakresie terminowego przekazywania zawiadomień o faktycznym przemieszczeniu odpadów, potwierdzeniu ich odbioru oraz odzysku; przewlekłe rozpatrywanie spraw, wbrew zasadom określonym w k.p.a.; niewszczęcie z urzędu, w przypadkach, o których mowa w art. 23 ust. 1 umpo postępowania administracyjnego w celu zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia nr 1013/2006; opieszałe przekazywania skarg/wniosków do załatwienia właściwym komórkom organizacyjnym; nierzetelne prowadzenie rejestru zgłoszeń i decyzji oraz rejestru instalacji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów; w latach 2016-2017 sprawowanie ograniczonego nadzoru nad rynkiem zużytego sprzętu i baterii i akumulatorów ze względu na brak danych o niektórych podmiotach.
62.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	w formie opisowej	Nakładanie kar zgodnie z obowiązującymi przepisami; podejmowanie współpracy z funkcjonariuszami policji, straży pożarnej oraz ITD.	Niezakwalifikowanie jako nielegalnego tpo przypadków, które wyczerpywały definicję nielegalnego przemieszczania; niepodjęcie działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyn opóźnień w złożeniu sprawozdań z audytu przez niektóre podmioty, uzyskanych o tym informacji z UM; niepoinformowanie skarżącego o odstąpieniu od przeprowadzenia kontroli PSZOK pomimo przekazania informacji o zamiarze jej podjęcia.
63.	Urząd m.st. Warszawy	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Niewłaściwe nadzorowanie realizacji umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i zagospodarowania (lub usługi odbioru) odpadów komunalnych skutkujące m.in. wypłaceniem przez Urząd nienależnych wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady oraz nienaliczaniem kar umownych; niezgodna z postanowieniami realizacja umowy wykonawczej z 2017 r.; niezgodne ze stanem faktycznym wskazanie w załączniku do sprawozdania GUS za 2019 r. kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; prezentowanie w analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla miasta (za lata 2016–2019) niepełnych kosztów funkcjonowania

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
63.	Urząd m.st. Warszawy	w formie opisowej		systemu gospodarki odpadami; niezgodnie z ucpg zawarcie w 2018 r. umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, niezamieszkałych.
64.	Urząd Miejski w Pruszkowie	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nierzetelny nadzór nad realizacją umowy z MZO w zakresie świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów; nieidentyfikowania selektywnego zbierania frakcji papieru i frakcji tworzyw sztucznych jako zmieszane; nieaktualizowanie ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych; nierzetelne rozliczanie miesięcznych sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych; nienaliczanie opłat podwyższonych za brak segregacji odpadów; nierzetelna kontrola deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; przypadki nierzetelnego rozliczania faktur z realizacji umowy z MZO.
65.	Urząd Gminy Nieporęt	w formie opisowej	Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nieterminowe sporządzenie analizy stanu gospodarki odpadami za 2018 r.; zawarcie w analizie za 2016 r. informacji niezgodnej ze stanem faktycznym; nieprzygotowanie projektu uchwały w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; nieprowadzenie przez PSZOK ewidencji przyjętych oraz przekazanych odpadów; nienakładanie kar pieniężnych za składanie nierzetelnych sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne; nieprzeprowadzanie kontroli podmiotów odbierających odpady; nieprzygotowanie i nieprzedłożenia Radzie Gminy projektów uchwał w sprawie: regulaminu utrzymania czystości w okresie od 2 sierpnia 2016 r. do 25 lutego 2020 r., określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; nieweryfikowanie spełnienia wymagań przez podmioty odbierające odpady; nierzetelne i niezgodne z przepisami ustawy Pzp prowadzenia dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych; publikowanie informacji na stronach www niezgodnie z ucpg.
66.	Straż Miejska m.st. Warszawy	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez właścicieli nieruchomości udzielanie pouczeń, nakładanie grzywny, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu; reagowanie na wszystkie zgłoszone interwencje.	Niesporządzanie protokołów kontroli (5 spośród 7 skontrolowanych przypadków); nieprzechowywanie kopii protokołów i sporządzanych notatek urzędowych.
67.	Straż Miejska w Pruszkowie	w formie opisowej	W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez właścicieli nieruchomości udzielanie pouczeń, nakładanie grzywny, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu.	Niesporządzanie protokołów z kontroli (na podstawie 38 badanych dokumentów kontroli); pomimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących spalania odpadów niezobowiązywanie właścicieli nieruchomości do postępowania zgodnego z przepisami; spośród

67.	Straż Miejska w Pruszkowie	w formie opisowej		17 skontrolowanych spraw, w których dokonano pomiarów czystości powietrza, pomimo przekroczenia normy emisji pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5, niepodjęcie czynności zmierzających do ustalenia sprawcy, nie przekazano takiej informacji Prezydentowi Miasta i Wojewódzkiemu Inspektorowi.
68.	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m. st. Warszawie sp. z o.o.		Zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów; spełnienie wymagań technicznych i sanitarnych dla odbioru odpadów.	Przypadki prowadzenia ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym; przekraczanie w latach 2019–2020 (do 30 czerwca) dopuszczalnego czasu magazynowania zmieszanych odpadów komunalnych; wytwarzanie w kompostowni odpadów zielonych odpadów o kodzie 19 12 12 w ilości przekraczającej dopuszczalny limit; nierzetelne sporządzanie przekazywanych do gminy i UM sprawozdań; niezagwarantowanie w umowach dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych zawieranych do dnia 4 września 2019 r. możliwości naliczania kar umownych w przypadku niedostarczenia przez wykonawców umów wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających zagospodarowanie odpadów; nieosiągnięcie w latach 2016-2018 wymaganych poziomów recyklingu odpadów; przypadki nieterminowego przekazania do gminy planów odbioru odpadów, wymaganych w ramach 6 umów w 2018 r.; niewyposażenie, na dzień 1 stycznia 2019 r., miejsc gromadzenia odpadów w pojemniki do segregacji odpadów, a także niewyposażenie pojemnikow w elektroniczne etykiety RFID oraz w naklejki z oznaczeniem frakcji odpadów; nieprzekazanie do gminy harmonogramów odbioru pojemników.
69.	Miejski Zakład Oczyszczania w Pruszkowie sp. z o.o.	w formie opisowej	Zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych; zapewnienie warunków technicznych, organizacyjnych sanitarnych dla odbioru odpadów; prowadzenie PSZOK; prowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów zgodnie z ustawą o odpadach.	Przekazanie Komendantowi Powiatowemu PSP operatu ppoż z wnioskiem o wydanie pozwolenia zintegrowanego, w którym proponowana instalacja przeciwpożarowa nie mogła zostać zamontowana z przyczyn technicznych; błędnie wypełnienie 4 z 20 losowo wybranych KEO; przyjmowanie do PSZOK-u odpadów pochodzących od prowadzących działalność gospodarczą; wystawienie 7 z 8 losowo wybranych KPO dla przyjętych odpadów, przez pracownika PSZOK; nierzetelne sporządzanie sprawozdań; w latach 2019 i 2020 mieszanie odpadów selektywnie zbieranych w 1 komorze pojazdu; nierzetelne sporządzanie miesięcznych sprawozdań o ilości odebranych odpadów.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Zgodnie z określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[560] (dalej: *ustawa o odpadach*), hierarchią postępowania z odpadami, obowiązkiem wytwórcy odpadów jest w pierwszej kolejności zapobieganie ich powstawaniu lub ograniczenie ich ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec należy w pierwszej kolejności poddać odzyskowi (w tym przygotowaniu do ponownego użycia i recyklingowi), a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych – przez poddanie innym procesom odzysku. Odpady, których nie ma możliwości poddać odzyskowi należy unieszkodliwić, natomiast składowane powinny być wyłącznie odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób jest niemożliwe. Odpady powinny być zbierane selektywnie u źródła, a ze strumienia odpadów komunalnych, które nie zostały selektywnie zebrane należy wydzielić „odpady surowcowe" do recyklingu lub innych procesów odzysku.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[561] (dalej: *ucpg*) gminy stały się odpowiedzialne za wytwarzane na ich terenie odpady komunalne. Miało to umożliwić jak najlepsze ich zagospodarowanie, a także zapobiec nielegalnemu ich pozbywaniu się. Nadal jednak identyfikuje się miejsca nielegalnego pozbywania się odpadów i tylko w 2019 r. ich obszar według danych GUS wynosił 2 km^2. Nadal występują pożary w miejscach magazynowania odpadów lub na składowiskach odpadów. Zachodzi obawa, że przyczyną pożarów są umyślne podpalenia, dokonywane w celu pozbycia się odpadów. Pomimo stwierdzenia poprawy systemu gospodarowania odpadami w gminach, nadal nie pozyskuje się dobrej jakości opadów surowcowych do przetworzenia w procesach recyklingu, a poziom selektywnego zbierania jest niski w stosunku do potrzeb. Odpady, które mogłyby być przetworzone, już na etapie odbioru z nieruchomości są często mieszane i zabrudzone, w związku z czym prowadzący recykling odpadów nie są nimi zainteresowani ze względu na ich złą jakość niespełniającą wymagań dla procesu przetworzenia. Przykładem mogą być butelki z PET, których w Polsce wprowadza się na rynek ok. 200 tys. ton, z czego do przetworzenia przekazuje się ok. 80 tys. ton, tj. ok. 40%.

Brak rynku zbytu odpadów obniża ich wartość. Dominującym w strumieniu odpadów komunalnych są odpady opakowaniowe stanowiące prawie 50% masy wytwarzanych odpadów. Obowiązują dwie regulacje prawne określające sposób gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm.), dalej: *ustawa o opakowaniach*, która nakłada na wprowadzających na rynek krajowy produkty w opakowaniach obowiązek zapewnienia określonych poziomów odzysku i recyklingu łącznie dla wszystkich rodzajów wprowadzo-

[560] Dz. U. 2022 r. poz. 699.

[561] Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

nych opakowań i oddzielnie dla poszczególnych frakcji materiałowych, w stosunku do masy wprowadzanych opakowań. Z kolei ucpg nakłada na gminy obowiązek osiągnięcia określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu 4 frakcji materiałowych (papieru, szkła, tworzyw sztucznych, metalu), w których dominujący udział stanowią odpady opakowaniowe. Obecnie nie ma praktycznie instrumentów ekonomicznych i organizacyjnych zachęcających właścicieli nieruchomości do zmiany nawyków i selektywnego zbierania odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Nadal brak jest narzędzi, które zobowiązałyby wprowadzających produkty w opakowaniach do współfinansowania selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych.

W zakresie skutecznej realizacji przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[562], (dalej: *ustawa o recyklingu pojazdów*) istotny jest brak systemu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji – ok. 60% pojazdów wycofanych z eksploatacji trafia do *szarej strefy*. Ponadto brak nadzoru nad systemem rejestracji i wyrejestrowania pojazdów przyczynia się do faktu, że ok. 13 milionów pojazdów[563] nieistniejących figuruje w CEPiK – i liczba ta ciągle rośnie. Nie określono również kryteriów, które pozwoliłyby na kwalifikację pojazdu jako odpadu.

Problemy występują również na rynku zużytego sprzętu. Obecnie nabywca sprzętu pokrywa koszty zagospodarowania odpadów wliczone w cenę produktu. Pieniądze te przekazywane są przez wprowadzających sprzęt do organizacji odzysku, które przekazują je dalej, do zakładów przetwarzania, ale nie w pełnej kwocie. Z analiz ekspertów wynika, że system finasowania rynku zużytego sprzętu pokrywa zaledwie 11% kosztów związanych z jego zbieraniem i przetwarzaniem[564]. Oznacza to niepokrywanie faktycznych kosztów finansowania zagospodarowania zużytego sprzętu przy wykazywanej realizacji celów w zakresie zbierania i przetwarzania sprzętu wskazuje na funkcjonowanie *szarej strefy*. Konsekwencją są starty zarówno dla przetwarzających odpady oraz dla budżetu państwa.

Z kolei na rynku baterii i akumulatorów kluczowe ogniwo stanowią *pośrednicy w gospodarce odpadami*. Podmioty pośredniczące działają na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[565] (dalej: *ustawa o bateriach i akumulatorach*), praktycznie bez nadzoru, czy przejęcia od wprowadzających odpowiedzialności za realizację obowiązków ustawowych, a jedynym wymogiem dla nich było uzyskanie do 31 grudnia 2005 r. certyfikatu EMAS albo ISO 14001. O uzyskanym certyfikacie lub jego braku nie są oni zobowiązani poinformować żadnego organu administracji. Jak wskazano w „Bilansie otwarcia" Ministra w 2015 r. nieprawidłowości występują już na etapie wydawania przez organy ochrony środowiska zezwoleń na gospodarowanie odpadami,

[562] Dz. U. z 2020 r. poz. 2056, ze zm.

[563] Według danych Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów.

[564] Miesięcznik Odpady i środowisko wydanie nr 3(99) 2016, na podstawie informacji prezentowanych podczas konferencji w Sejmie RP.

[565] Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, ze zm.

w tym dla przetwarzających zużyte baterie i akumulatory. W konsekwencji na rynku mogą funkcjonować podmioty, które nie spełniają wymagań określonych przepisami ustawy o bateriach i akumulatorach. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że zakłady przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów zobowiązane były do 1 stycznia 2014 r. zaktualizować posiadane decyzje na gospodarowanie odpadami. Podstawą było wejście w życie rozporządzenia Komisji Nr 493/2012 z 11 czerwca 2012 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy dotyczące obliczania wydajności recyklingu dla procesów recyklingu zużytych baterii i akumulatorów[566]. Zastrzeżenia budzą decyzje dla przetwarzających zużyte baterie i akumulatory, w których nie zostały uwzględnione odpady o kodzie 20 01 33 baterie i akumulatory łącznie z bateriami i akumulatorami wymienionymi w 16 06 01, 16 06 02, 16 06 03 oraz niesortowane baterie i akumulatory zawierające te baterie[567]. Pod takim kodem odpadów przekazywane są baterie i akumulatory wytwarzane w gospodarstwach domowych, zbierane przez podmioty odbierające odpady komunalne oraz zbierane w PSZOK. Niewłaściwa kwalifikacja zużytych baterii i akumulatorów w konsekwencji prowadzi do niewłaściwego postępowania z nimi, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska.

W tpo kluczowe jest sprawowanie nadzoru przez IOŚ. Odbywa się to z jednej strony poprzez wydawanie zezwoleń przez Głównego Inspektora na przywóz odpadów do kraju, ich wywóz lub tranzyt przez Polskę. Generalną zasadą przy wydawaniu zgody na przywóz odpadów do przetworzenia jest, że instalacja przyjmująca odpady spełnia wymagania ochrony środowiska. Powinno to być sprawdzane przez inspektorów ochrony środowiska podczas kontroli. GIOŚ jako organ odpowiedzialny za realizację przepisów w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów, powinien koordynować działania związane ze zwalczaniem nielegalnego przemieszczania odpadów. W wielu przypadkach podmioty, wobec których Główny Inspektor wszczął działania odwołują się do sądów administracyjnych, co zdecydowanie przesuwa w czasie zagospodarowanie przywiezionych do kraju odpadów. Zdarza się to najczęściej przy nielegalnym sprowadzaniu pojazdów wycofanych z eksploatacji i demontażu ich poza uprawnionymi stacjami demontażu w celu pozyskania części zamiennych. Przykładem może być prowadzone kilkuletnie postępowanie w sprawie nielegalnego demontażu pojazdów sprowadzonych do kraju w celu pozyskania części zamiennych, która była przedmiotem rozstrzygnięć WSA i NSA[568]. Problemy występują również ze zwrotem odpadów do miejsca ich wysyłki. Często dokumenty związane z tpo są fałszowane, a odpady znajdowane po długim czasie od ich przywozu, co praktycznie uniemożliwia ustalenie podmiotu odpowiedzialnego. Wymaga to wówczas współpracy organów kraju wysyłki i Głównego Inspektora, aby ustalić drogę odpadów oraz podmiot odpowiedzialny za nielegalny proceder.

[566] Dz. Urz. UE L 151 z 12.06.2012, str.9.

[567] Według katalogu odpadów.

[568] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2014 r. (IV SA/Wa 326/14) oraz wyrok NSA z 26 kwietnia 2016 r. (II OSK 2014/14).

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (Minister Klimatu i Środowiska – do 14 listopada 2019 r. Minister Środowiska od 15 listopada 2019 r. Minister Klimatu, od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska). Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska[569], Minister kieruje następującymi działami administracji rządowej: energia, klimat, środowisko. Dział klimat obejmuje sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, m.in. w zakresie gospodarki odpadami, w tym jako element gospodarki o obiegu zamkniętym. Minister sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem.

W zakresie gospodarki odpadami Minister Klimatu i Środowiska jest właściwy dla:

- zapewnienia wykonywania ustaw;
- wydawania rozporządzeń, m.in. w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi;
- inicjowania i opracowywania projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów;
- utworzenia i administrowania BDO;
- sporządzania dokumentów planistycznych i strategicznych.

Ministerstwo Infrastruktury – Minister Infrastruktury odpowiada za działy administracji rządowej *łączność i komunikacja*.

Jego działalność obejmuje m.in. realizację zadań, zgodnie z posiadanymi kompetencjami, w zakresie rejestracji i wyrejestrowania pojazdów, stanu technicznego pojazdów, wdrażania przepisów ustawy o recyklingu pojazdów.

Urząd Marszałkowski – W zakresie gospodarki odpadami UM jest właściwy w sprawach:

- decyzji administracyjnych na gospodarowanie odpadami, w tym pozwoleń zintegrowanych oraz kontroli przestrzegania warunków określonych w wydanych decyzjach, a także do cofnięcia wydanej decyzji w przypadku naruszenia przez posiadacza odpadów przepisów o odpadach;
- dokonania analizy rynku odpadów na terenie województwa, przygotowania projektu wpgo oraz jego aktualizacji;
- weryfikacji sporządzanego przez posiadaczy odpadów sprawozdania o gospodarowaniu poszczególnymi rodzajami odpadów, a w przypadku stwierdzenia niezgodności informacji w sprawozdaniu ze stanem faktycznym zobowiązania do dokonania korekty sprawozdania;
- prowadzenia i aktualizowania rejestru podmiotów (będący częścią BDO) podmiotów, dokonywania wpisu do rejestru podmiotów na wniosek lub z urzędu, dokonywania wykreślenia podmiotu z rejestru; wprowadzania do rejestru podmiotów wymaganych informacji, zabezpieczania go przed utratą danych, przechowywania i przetwarzania wpisanych informacji;

[569] Dz. U. z 2021 r. poz. 941.

– zbierania, przetwarzania, przechowywania i zabezpieczania przed utratą danych i informacji gromadzonych w BDO; zamieszczania kopii decyzji, które stały się ostateczne;
– kontrolowania działania podmiotów gospodarujących odpadami;
– rozliczania i dystrybucji opłaty produktowej i opłaty depozytowej;
– rozliczania i prowadzenia kampanii informacyjnych i edukacyjnych w zakresie odpadów poużytkowych.

Urzędy Gmin – Do zadań własnych **gminy** należą m.in. sprawy: ochrony środowiska, utrzymania czystości i porządku, gospodarka odpadami komunalnymi, w zakresie:

– objęcia wszystkich mieszkańców gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
– opracowywania projektów uchwał, w tym dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi i wysokości stawek opłat pobieranych od mieszkańców, a także osiągania celów dla przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu i redukcji ilości odpadów kierowanych do składowania;
– corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych;
– zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
– organizacji gospodarki odpadami komunalnymi, w tym selektywnego zbierania odpadów oraz tworzenia i prowadzenia PSZOK-u;
– prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych;
– prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobów postępowania z odpadami komunalnymi, w tym selektywnego zbierania odpadów;
– sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań, w szczególności w zakresie osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko.

Inspekcja Ochrony Środowiska – organami inspekcji są Główny Inspektor i wojewódzcy inspektorzy jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie. Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu. Główny Inspektor kieruje działalnością IOŚ. Do zadań IOŚ należy m.in.:

– kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy Poś;
– kontrola przestrzegania przepisów:
  • gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi,
  • obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej,
  • recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
  • zużytym sprzęcie,
  • bateriach i akumulatorach,
  • ucpg;

- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska;
- wykonywanie zadań w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy;
- wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów;
- współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi.

Spółka komunalna prawa handlowego z udziałem samorządu terytorialnego (tzw. spółka komunalna), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[570] tworzona jest do wykonywania zadań gminy w sferze użyteczności publicznej lub poza tą sferą jedynie w przypadkach określonych w art. 10 cyt. ustawy. Zadania publiczne, które może wykonywać gmina, to zadania własne, a więc należące wyłącznie do jej właściwości. Do zadań własnych gminy należą m.in. następujące sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, składowisk i przetwarzania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, itd. W ucpg przyjęto pojęcie gminna jednostka organizacyjna, z czego wynika, że na gruncie tej ustawy przedsiębiorca nie może być jednocześnie gminną jednostką organizacyjną i odwrotnie. Oznacza to, że jeżeli w ucpg jest mowa o przedsiębiorcach, przepisy te nie odnoszą się do gminnych jednostek organizacyjnych. Powyższe wynika z redakcji poszczególnych przepisów tej ustawy, gdzie obok przedsiębiorcy wymienia się gminną jednostkę organizacyjną i odróżnia się sytuację prawną tych 2 grup podmiotów.

Straż gminna/miejska jest jednostką organizacyjną gminy. Rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (stołecznego) policji. Przełożonym Komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta). Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy. Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta).

[570] Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

Stan prawny

Ogólne zasady gospodarowania odpadami

Ustawa – Prawo zamówień publicznych

Postępowanie **o udzielanie zamówień publicznych** przez organy administracji publicznej regulowała, do 31 grudnia 2020 r., ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a od 1 stycznia 2021 r. – ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[571].

Ustawa – Prawo ochrony środowiska

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[572] (dalej: *ustawa Poś*) zdefiniowano m.in. pojęcia: *instalacja* i *urządzenie* (art. 3 pkt 6 i pkt 42). W ustawie Poś określono również warunki uzyskania pozwolenia przez prowadzących instalację – zgodnie z art. 180 eksploatacja instalacji powodująca: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, prowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Na podstawie art. 180a ustawy Poś pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wymagane do wytwarzania odpadów:

- o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub
- o masie powyżej 5000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne.

Zgodnie z art. 181 ustawy Poś organ ochrony środowiska może udzielić pozwolenia zintegrowanego m.in. na wytwarzanie odpadów. Pozwolenie to wydaje w drodze decyzji organ ochrony środowiska (marszałek, starosta lub dyrektor regionalny ochrony środowiska). Ostateczne decyzje, organ ochrony środowiska przekazuje niezwłocznie wojewódzkiemu inspektorowi.

Prowadzący instalacje, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości zobowiązani są do uzyskania pozwolenia zintegrowanego (art. 201 ustawy Poś). Rodzaje instalacji, których prowadzenie wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego wskazuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Zmieniony został art. 184 ustawy Poś[573], który zobowiązał do dołączania do wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego:

- operatu przeciwpożarowego wykonanego przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń p.poż. i uzgodnionego z komendantem PSP;
- postanowienia komendanta PSP w sprawie uzgodnienia warunków p.poż. zawartych w operacie przeciwpożarowym;
- odpowiedniego zaświadczenia o niekaralności.

[571] Dz. U. z 2021 r. poz. 1129,ze zm.

[572] Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

[573] Z dniem 5 września 2018 r.

W ślad za tym w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów lub pozwoleniu zintegrowanym organ powinien określić warunki przeciwpożarowe wynikające z operatu przeciwpożarowego (art. 188 ust. 2 pkt 8).

Ustawa o odpadach

Ogólne zasady **w zakresie gospodarki odpadami**, w tym definicje, planowanie gospodarki odpadami, sposoby postępowania z odpadami, a także regulacje dotyczące BDO, w tym rejestru podmiotów określa ustawa o odpadach. W ustawie o odpadach określono też uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami. Odpady ze względu na źródło ich powstawania zostały podzielne na grupy, którym przypisano określone kody na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10). Przez gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach) rozumie się 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. Przez gospodarkę odpadami rozumie się wytwarzanie i gospodarowanie odpadami – (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach). Ustawa o odpadach realizując zasadę bliskości (art. 20 ust. 7) zakazywała do dnia 6 września 2019 r.[574] przetwarzania[575] poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone zmieszane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile były przeznaczone do składowania, a także odpadów zielonych. Obecnie została utrzymana ogólna zasada bliskości i nadal odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z nimi (art. 17 ustawy o odpadach), w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania (art. 20 ust. 1 ustawy o odpadach). Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o odpadach odpady, co do zasady, przetwarzane są w instalacjach lub urządzeniach. Ponadto zgodnie z art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o odpadach opracowuje się plany gospodarki odpadami, na poziomie krajowym i wojewódzkim. W art. 35 ustawy o odpadach wskazano obligatoryjne elementy planu gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach zbieranie odpadów wymaga uzyskania zezwolenia właściwego organu ochrony środowiska (marszałek lub starosta art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach). Zezwolenie na zbieranie odpadów jest wydawane po przeprowadzeniu przez wioś z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska (art. 41 a ust. 1 ustawy o odpadach). Od 2018 r. przed wydaniem zezwolenia kontrolę musi przeprowadzić również wydawane po przeprowadzeniu komendant powiatowej (miejskiej) PSP. Artykuł 25 ust. 6e ustawy o odpadach stanowi,

[574] Art. 20 ust. 7–11 zostały uchylone przez art. 6 pkt 5 ustawy z dnia19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

[575] Art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach.

że posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, prowadzący magazynowanie odpadów lub zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do właściwego przechowywania i zabezpieczenia zapisu obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą, w szczególności wskutek zniszczenia lub kradzieży. Na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach posiadacz odpadów obowiązany jest do prowadzenia na bieżąco ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów. W okresie od 1 stycznia 2015 do 30 kwietnia 2019 r., a następnie od 1 maja 2019 r. do 1 stycznia 2020 r. obowiązywały odpowiednio: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów[576]. Od 1 stycznia 2020 r. miała zacząć obowiązywać elektroniczna ewidencja odpadów, jednak z powodu trudności technicznych z uruchomieniem modułu sprawozdawczość w BDO, wprowadzono okres przejściowy do dnia do 31 grudnia 2020 r. – zmiany wprowadzone art. 42 ustawy z 31 marca[577], zgodnie z którymi w ustawie o odpadach dodano art. 236a. Podmioty gospodarujące odpadami, w tym odpadami komunalnymi, a także realizujące przepisy z zakresu gospodarki odpadami poużytkowymi i opakowaniowymi zobowiązane są do sporządzenia rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (art. 73–76 ustawy o odpadach). Sprawozdania za lata 2012–2018 należało sporządzać na wzorach formularzy określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach[578].

Ustawa o odpadach reguluje również kwestie związane z Bazą Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Opakowaniami (BDO) w szczególności zakres przedmiotowy i sposób jej prowadzenia. Rejestr podmiotów, będący integralną częścią BDO (art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach) wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami prowadzony jest przez marszałka (art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach).

BDO, zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, powinna być utworzona do 23 stycznia 2016 r. Wyżej wymieniony termin został wydłużony do dnia 24 stycznia 2018 r.[579] Minister właściwy do spraw środowiska

[576] Dz. U. poz. 819 – uchylony z dniem 1 stycznia 2020 r.

[577] Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

[578] Dz. U. Nr 249, poz. 1674 – uchylony z dniem 23 stycznia 2013 r.

[579] Przepis ten został zmieniony z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 108 pkt 29 lit. a ustawy o zużytym sprzęcie.

obowiązany był do ogłoszenia komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru (art. 238 ust.2 ustawy o odpadach). W art. 79 ust. 2 szczegółowo określone jakie informacje gromadzi się w BDO.

BDO (w tym rejestr) prowadzi i aktualizuje marszałek. Zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest do ogłoszenia w Monitorze Polskim w formie komunikatu, informacji o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru. W Komunikacie Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami[580] ogłoszona została jedynie data – 24 stycznia 2018 r. – utworzenia.

Odpady komunalne

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Obowiązki gmin w zakresie odpadów komunalnych określa ucpg, natomiast kwestie dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, definicja odpadów komunalnych zostały określone w ustawie o odpadach.

W art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach zdefiniowano odpady komunalne, jako 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 nimi nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Do 6 września 2019 r. funkcjonowały regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Spalarnie odpadów mogły otrzymać status instalacji ponadregionalnej[581]. Od dnia 6 września 2019 r. w związku ze zniesieniem regionalizacji, funkcjonują instalacje komunalne, tj. instalacje do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, wskazane na sporządzanej i publikowanej przez marszałka liście (38b ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach). Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 ucpg gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi oraz nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg gminy zobowiązano do tworzenia samodzielnie lub z innymi gminami PSZOK. Z kolei art. 6c ust. 1 ucpg nakłada na gminy obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Do decyzji rady gminy należy czy przejmie ona gospodarowanie odpadami komunalnymi z terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 2 ucpg). Gminy, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3

[580] M.P. poz. 118.

[581] Przepis uchylony przez art. 6 pkt 14 lit. d ustawy zmieniającej ucpg z 19 lipca 2019 r.

ucpg, mają obowiązek prowadzić ewidencję w formie elektronicznej [582] umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w celu kontroli wykonywania przez tych właścicieli i przedsiębiorców obowiązków wynikających z niniejszej ustawy.

Przed nowelizacją ucpg w 2019 r. art. 3b określał jakie poziomy recyklingu gminy musiały osiągnąć do 31 grudnia 2020 r. od 1 stycznia 2020 r. (docelowo 50% przygotowania do ponownego użycia i recyklingu frakcji papieru, plastiku i metalu). W ustawie zmieniającej ustawę ucpg z 19 lipca 2019 r. gminy są zobowiązane osiągnąć poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, w wysokości co najmniej:

- 50% wagowo – za każdy rok w latach 2020–2024;
- 55% wagowo – za każdy rok w latach 2025–2029;
- 60% wagowo – za każdy rok w latach 2030–2034;
- 65% wagowo – za 2035 r. i za każdy kolejny rok.

Art. 3c ucpg zobowiązuje gminy do ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ucpg rada gminy uchwala, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który stanowi akt prawa miejscowego. Treść regulaminu została określona w art. 4 ust. 2 ucpg[583]. W ucpg wskazano podmioty zobowiązane do składania sprawozdań z realizacji określonych ustawą zadań (art. 9n, art. 9na, art. 9nb ucpg), podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, prowadzące PSZOK, zbierające segregowane odpady komunalne). Również wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek sporządzić sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także marszałek sporządzają stosowne sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami (art. 9q i art. 9s ucpg).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 379 i 380 ustawy Poś.

W rozporządzeniach opracowanych na podstawie upoważnień w ucpg szczegółowo określono m.in.

- sposób selektywnego zbierania, podział na frakcje odpadów, wymagania dotyczące pojemników, itp. określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów;
- sposób obliczania i poziomy redukcji składowanych odpadów ulegających biodegradacji określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;

[582] Zmieniony z dniem 1 stycznia 2020 r przez art. 1 pkt 2 lit. c ustawy zmieniającej ucpg z 19 lipca 2019 r.

[583] Treść art. 4 ust. 2 została zmieniona przez ustawę zmieniającą ucpg z 19 lipca 2019 r. z dniem 1 stycznia 2020 r.

– poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych z podziałem na poszczególne lata określa rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu;
– wymagania dotyczące bazy transportowej, liczby wyposażenia pojazdów służących do odbierania odpadów komunalnych określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Ustawa o strażach gminnych

Zadania straży miejskich/gminnych określono w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[584]. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta straż nosi nazwę straży miejskiej. Straż miejska/gminna ma obowiązek ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Tworzy ją rada gminy, a. podstawa prawna wykonywania zadań wynika z ustaw i aktów prawa miejscowego w zakresie ochrony porządku publicznego. Ponadto straży miejskiej/gminnej przysługują uprawnienia określone w art. 379 i 380 ustawy Poś.

Odpady poużytkowe i odpady opakowaniowe

Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Obowiązki wprowadzających na rynek krajowy pojazdy, w tym obowiązek zorganizowania sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, podmiotów zbierających i przetwarzających pojazdy wycofane z eksploatacji, w tym poziomy odzysku i recyklingu, a także obowiązki organów administracji publicznej określa ustawa o recyklingu pojazdów. Działalność w zakresie postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji wymaga uzyskania stosownych decyzji administracyjnych. I tak zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów, zezwolenia na zbieranie odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów wydaje starosta albo regionalny dyrektor ochrony środowiska (w przypadku prowadzenia działalności na terenach zamkniętych). W zezwoleniu zostaje wskazany przedsiębiorca prowadzący stację demontażu, do którego prowadzący punkt zbierania pojazdów jest obowiązany przekazywać zebrane pojazdy wycofane z eksploatacji (art. 39 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów). Organem właściwym do wydawania pozwoleń zintegrowanych lub innych decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganych w związku z prowadzeniem stacji demontażu jest marszałek, lub regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 40 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów). Organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego lub innej decyzji w zakresie gospodarki odpadami wymaganej w związku z prowadzeniem strzępiarki jest marszałek, a w przypadku gdy strzępiarka położona jest na terenie zamkniętym organem właściwym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 41 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów).

Marszałek prowadzi odrębny rachunek bankowy w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z tytułu opłat za nieosiągnięcie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 43a ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów).

[584] Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

Ustawa o recyklingu pojazdów nakłada obowiązki na wprowadzających pojazdy na terytorium kraju. Zgodnie z art. 11 ustawy o recyklingu pojazdów wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby w każdym województwie były prowadzone co najmniej 3 stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów, w tym co najmniej 1 stacja demontażu, położone w różnych miejscowościach, zapewniające właścicielowi pojazdu możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji. Wprowadzający pojazd, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w ciągu roku kalendarzowego, jest obowiązany zapewnić sieć obejmującą co najmniej 3 stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów, w tym co najmniej 1 stację demontażu, położone w różnych miejscowościach na terytorium kraju. Wprowadzający pojazdy, który nie zapewnił sieci w roku kalendarzowym, jest obowiązany bez wezwania do obliczenia i uiszczenia opłaty za brak sieci (art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów). Jest on również zobowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań (art. 15 ustawy o recyklingu pojazdów).

Do obowiązków przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu należy m.in. przekazywanie zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych uprawnionym podmiotom (art. 21 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów), przyjęcie pojazdu wycofanego z eksploatacji (art. 23 ust. 1 i 2 art. i 23a ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów), lub części usuniętych w trakcie napraw. Prowadzący demontaż unieważnia dokumenty i tablice rejestracyjne przyjmowanego pojazdu oraz wydaje zaświadczenia o demontażu pojazdu (art. 24 ustawy o recyklingu pojazdów), oraz został zobowiązany do osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu odpadów (art. 28 ustawy o recyklingu pojazdów), a także sporządzania rocznego sprawozdania (art. 30 ustawy o recyklingu pojazdów). Podmiot zbierający pojazdy wycofane z eksploatacji przy przyjmuje pojazd i wydaje zaświadczenie (art. 33 i art. 34 ustawy o recyklingu pojazdów). Zgodnie z art. 35 ustawy o recyklingu pojazdów, przekazuje pojazdy wycofane z eksploatacji prowadzącemu stację demontażu.

Zgodnie z art. 38 ustawy o recyklingu pojazdów prowadzący strzępiarkę wykonuje raz na 5 lat próby strzępienia odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji w celu określenia zawartości uzyskiwanych frakcji materiałowych i przekazuje jej wyniki prowadzącemu stację demontażu. Sporządza również roczne sprawozdanie.

Ustawa – Prawo o ruchu drogowym

Kwestie dotyczące pojazdów reguluje również ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[585]. Od 1 stycznia 2020 r. ustawie – Prawo o ruchu drogowym wprowadzono sankcję za nieterminowe zarejestrowanie i wyrejestrowanie pojazdu. Zgodnie z art. 79 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w przypadku nieprzedłożenia przez właściciela pojazdu zaświadczenia o demontażu pojazdu, o którym mowa w ust. 2 bądź w art. 24 ust. 1 pkt 2 lub art. 33 ust. 3 ustawy o recyklingu pojaz-

[585] Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

dów, lub zaświadczenia o przyjęciu niekompletnego pojazdu, o którym mowa w art. 25 ust. 1 lub art. 33 ust. 3 tej ustawy, albo równoważnego dokumentu wydanego w innym państwie, organ rejestrujący, po upływie 30 dni od dnia otrzymania informacji od administratora danych i informacji zgromadzonych w ewidencji o przekazaniu przez stację demontażu lub punkt zbierania pojazdów danych, o których mowa w art. 80b ust. 1 pkt 16, dokonuje wyrejestrowania pojazdu z urzędu.

Ustawa o bateriach i akumulatorach

Obowiązki wprowadzających na rynek krajowy baterie i akumulatory, zbierających i przetwarzających zużyte baterie i akumulatory, w tym cele do realizacji w zakresie poziomów recyklingu oraz obowiązki organów administracji publicznej określa ustawa o bateriach i akumulatorach.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach marszałek jest zobowiązany do prowadzenia odrębnego rachunku bankowego w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej, opłaty na publiczne kampanie edukacyjne oraz nieodebranej opłaty depozytowej. Do obowiązków marszałka należy także udostępnianie na stronie internetowej UM oraz w sposób zwyczajowo przyjęty wykazu miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa (art. 69 ust. 4 ustawy o bateriach i akumulatorach). Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania przepisów ustawy w zakresie objętym właściwością tego organu. w szczególności w zakresie opłaty produktowej, opłaty depozytowej oraz wykorzystania środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory na publiczne kampanie edukacyjne (art. 70 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach). Czynności kontrolne są wykonywane zgodnie z art. 70 ust. 2a ustawy o bateriach i akumulatorach.

Z kolei wojewódzki inspektor jest obowiązany do przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli zakładu przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów (art. 71b ustawy o bateriach i akumulatorach), a także do sporządzania i przedkładania Głównemu Inspektorowi, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku, zbiorczej informacji o wynikach tych kontroli (art. 72 ust. 1 ustawy). Główny Inspektor sporządza i przedkłada ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, roczny raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, (art. 72 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach). Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach, wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do zorganizowania i sfinansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz właściwego gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Wprowadzający baterie samochodowe, akumulatory samochodowe, baterie przemysłowe lub akumulatory przemysłowe oraz użytkownicy tych baterii lub akumulatorów mogą zawierać między sobą porozumienia dotyczące finansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania tych baterii lub akumulatorów (art. 27 ust. 2 ustawy). Zgodnie z przepisami art. 28 ust. 1 i 2 wprowadzający baterie lub akumulatory może wykonywać obowiązki, o których mowa w art. 27, art. 31, art. 32

ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 2, art. 35, art. 36 ust. 1 i 4, art. 37 ust. 1 i 6 lub art. 41 ust. 3 ustawy o bateriach i akumulatorach, za pośrednictwem podmiotu pośredniczącego. Odpowiedzialność za prawidłową realizację obowiązków, spoczywa na wprowadzającym baterie lub akumulatory. Wykonywanie obowiązków wprowadzającego baterie lub akumulatory za pośrednictwem podmiotu pośredniczącego odbywa się na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 28 ust. 4 ustawy o bateriach i akumulatorach). Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, jeżeli wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne nie osiągnął poziomów zbierania jest obowiązany do ponoszenia opłaty produktowej.

Podmioty zbierające zużyte baterie lub zużyte akumulatory zostały zobowiązane m.in. do odbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych od prowadzącego miejsce odbioru (art. 57 ustawy o bateriach i akumulatorach), przekazania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów prowadzącemu zakład przetwarzania, baterii kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii niklowo-kadmowych lub zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych (art. 58 ust. 1, ust. 2, ust. 3). Podmiot zbierający przenośne zużyte baterie i akumulatory prowadzi ewidencję obejmującą informacje o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, ogółem i w rozbiciu na poszczególnych wprowadzających baterie lub akumulatory, z którymi ma zawartą umowę (art. 59 ust. 1). Zbierający zużyte baterie i akumulatory sporządzają sprawozdania na podstawie art. 75 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy o odpadach. Ponadto w art. 59a ust. 1 zobowiązano zbierających do wydawania wprowadzającemu baterie lub akumulatory, z którym ma zawartą umowę, lub podmiotowi pośredniczącemu, zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych.

Prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów zobowiązano mi.in. do przyjmowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, bez możliwości żądania zapłaty za ich przyjęcie w przypadku zawarcia umowy z wprowadzającym baterie lub akumulatory (art. 61 ust. 1), prowadzenia, w zależności od rodzaju prowadzonego przetwarzania i recyklingu, ewidencji zaświadczeń oraz ewidencji obejmującej informacje o rodzaju i masie przyjętych do przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, rodzaju i masie przetworzonych zużytych baterii i zużytych akumulatorów, osiągniętych poziomach recyklingu, osiągniętych poziomach wydajności recyklingu (art. 64 ust. 2), sporządzania sprawozdania zgodnie z w art. 75 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy o odpadach, wydawania wprowadzającemu baterie lub akumulatory, z którym ma zawartą umowę, lub podmiotowi pośredniczącemu, z którym ma zawartą umowę, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy, zaświadczenia o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 1)

Ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym

Obowiązki wprowadzających na rynek krajowy sprzęt lub reprezentujących ich organizacji odzysku, zbierających i przetwarzających zużyty sprzęt, podział sprzętu na grupy, cele do osiągnięcia oraz obowiązki

organów administracji publicznej określa ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, ze zm.), dalej: *ustawa o zużytym sprzęcie*.

W ustawie określono obowiązki organów administracji publicznej w tym na podstawie art. 86 ust. 1 zobowiązano wojewódzkich inspektorów do przeprowadzenia, co najmniej raz w roku kontroli zakładów przetwarzania, a na podstawie art. 86 ust. 2 do sporządzania i przekazywania Głównemu Inspektorowi zbiorczej informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym.

Na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie Główny Inspektor sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska roczny raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem w poprzednim roku kalendarzowym. Zgodnie z art. 90 ustawy o zużytym sprzęcie, minister właściwy do spraw środowiska, organy inspekcji ochrony środowiska, organy inspekcji handlowej oraz marszałkowie współpracują z właściwymi organami innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich w sprawach dotyczących sprzętu i zużytego sprzętu.

Do obowiązków prowadzącego zakład przetwarzania należy m.in. obowiązek nieodpłatnego przyjęcia zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych od zbierającego zużyty sprzęt, w przypadku zawarcia umowy z wprowadzającym sprzęt (art. 49 ustawy o zużytym sprzęcie), prowadzenie zgodnie z art. 66 ustawy o zużytym sprzęcie rocznego audytu wewnętrznego, wydawanie wprowadzającemu sprzęt, z którym zawarł umowę, każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy zaświadczenia o zużytym sprzęcie (art. 53 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie), zapewnienia wymaganego wyposażenia zakładu (art. 51 ustawy o zużytym sprzęcie). Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie odpady powstałe po demontażu zużytego sprzętu przekazuje się prowadzącemu działalność w zakresie recyklingu lub prowadzącemu działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku, odpady które nie zostały przekazane do recyklingu lub innych niż recykling procesów odzysku, przekazuje się prowadzącemu działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów (art. 52 ust. 2 ustawy).

Do obowiązków wprowadzającego sprzęt należy m.in. prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych w stosunku do sprzętu, który został przez niego wprowadzony do obrotu lub wnoszenie na odrębny rachunek bankowy właściwego UM łącznie co najmniej 0,1% przychodów netto z tytułu wprowadzania do obrotu sprzętu osiągniętych w poprzednim roku kalendarzowym (art. 15 ust. 1 i 3 ustawy o zużytym sprzęcie), dołączanie do sprzętu przeznaczonego dla gospodarstw domowych informacji o zakazie umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami oraz informowania o systemie zbierania i oznakowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 14 ustawy o zużytym sprzęcie). Na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie wprowadzający są zobowiązani do zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających zużyty sprzęt oraz przetwarzania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych oraz sprzętu pochodzącego od użytkowni-

ków innych niż gospodarstwa domowe. Art. 20 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie nakłada obowiązek osiągnięcia minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu, a art. 21 ust. 1 i 2 tej ustawy do osiągnięcia w poszczególnych latach określonych poziomów odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu. Zgodnie z art. 27 ustawy o zużytym sprzęcie wprowadzający sprzęt wnoszą zabezpieczenie finansowe.

Art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie stanowi, że wprowadzający sprzęt wykonuje obowiązki określone w ustawie samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku sprzętu, z wyłączeniem obowiązków, o których mowa w art. 12–14, art. 17, art. 22 ust. 1 i 3, art. 72 ust. 2 i art. 84 ustawy o zużytym sprzęcie. Organizacja odzysku sprzętu jest spółką akcyjną utworzoną przez producentów, wprowadzających sprzęt, a także reprezentujące ich związki pracodawców lub izby gospodarcze (art. 60 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie). Przedmiotem działania organizacji odzysku sprzętu jest działalność związana z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych ze zbieraniem, przetwarzaniem, recyklingiem i innymi niż recykling procesami odzysku oraz unieszkodliwianiem zużytego sprzętu lub zużytych baterii lub zużytych akumulatorów lub prowadzenie zbierania tych odpadów, w tym publiczne kampanie edukacyjne (art. 61 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie). Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie organizacja odzysku sprzętu jest obowiązana do prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. W art. 64 ustawy o zużytym sprzęcie określone zostały obowiązki organizacji odzysku sprzętu wobec marszałka dotyczące zabezpieczenia kapitału własnego.

Organizacja odzysku sprzętu jest zobowiązana do przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego (art. 66 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie).

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie, prowadzący działalność w zakresie recyklingu jest obowiązany do wydania prowadzącemu zakład przetwarzania przekazującemu odpady powstałe ze zużytego sprzętu do recyklingu zaświadczenia potwierdzającego recykling za poprzedni rok kalendarzowy.

Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

Obowiązki wprowadzających na rynek krajowy lub reprezentujących ich organizacji odzysku opakowań, w tym poziomy odzysku i recyklingu ogółem dla wprowadzonych opakowań oraz dla poszczególnych rodzajów opakowań i sposobów dokumentowania osiąganych poziomów, a także organów administracji publicznej określa ustawa o opakowaniach.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opakowaniach marszałek zobowiązany jest do prowadzenia w systemie teleinformatycznym zbioru dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców. Sprawuje ona także kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy w zakresie objętym jego właściwością., a co najmniej raz na 3 lata przeprowadza kontrolę przedsiębiorców.

Marszałek jest również zobowiązany do sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Głównemu Inspektorowi, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku, informacji o wynikach

przeprowadzonych kontroli (art. 53 ust. 6 ustawy o opakowaniach). Zgodnie z przepisami art. 53a ustawy o opakowaniach marszałkowie współpracują ze sobą przy wykonywaniu przepisów ustawy.

Przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych w zakresie gospodarowania odpadami jest zobowiązany do spełnienia wymagań określonych w ustawie o odpadach oraz wystawiania dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów (art. 16 ust. 1 i ust. 3 ustawy o opakowaniach). Przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe oraz przedsiębiorca dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych są obowiązani spełniać wymagania, określone dla prowadzonej działalności w ustawie o odpadach oraz wystawiać dokumenty potwierdzający wywóz odpadów poza granice kraju (art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o opakowaniach). W oparciu o przepisy art. 46 ust. 1 ustawy o opakowaniach są obowiązani do przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego. Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach są m.in. zobowiązani zapewniać odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty, z uwzględnieniem art. 18 (art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach), prowadzić publiczne kampanie edukacyjne (art. 19 ust. 1 ustawy o opakowaniach), osiągnąć docelowy poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych (art. 20 ust. 1 ustawy o opakowaniach), prowadzić ewidencję obejmującą informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym (art. 22 ust. 1 ustawy o opakowaniach), Wprowadzający produkty w opakowaniach wykonuje obowiązek, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań (art. 17 ust. 2 ustawy o opakowaniach).

Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o opakowaniach wprowadzający produkty w opakowaniach samodzielnie wykonując obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych przeznacza w danym roku kalendarzowym na publiczne kampanie edukacyjne lub przekazuje w danym roku kalendarzowym na odrębny rachunek bankowy marszałka łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym. W art. 27 ustawy o opakowaniach określono jakie warunki musi spełniać organizacja odzysku opakowań. Ponadto jest ona zobowiązana przeznaczać w danym roku kalendarzowym na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia obowiązków wprowadzających i dokumentować przeznaczenie przychodów, na publiczne kampanie edukacyjne (art. 31 ust. 1 ustawy).

Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań są zobowiązani do rozliczenie wykonania obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach (zapewnienie odzysku) na koniec roku kalendarzowego (art. 34 ust. 1 ustawy o opakowaniach). Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach (nie zapewnili odzysku), są obowiązani wnieść opłatę

produktową obliczoną oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu, w tym recyklingu dla wszystkich opakowań razem; odzysku (art. 34 ust. 2 ustawy o opakowaniach). Również organizacja odzysku opakowań, która nie wykonała obowiązku określonego w art. 20 ust. 4 ustawy o opakowaniach, obowiązana jest wnieść opłatę produktową. (art. 34 ust. 2a ustawy o opakowaniach). Od 1 stycznia 2018 r. zgodnie z art. 40a ustawy o opakowaniach, przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, obowiązany jest pobrać opłatę recyklingową od nabywającego lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Od 1 września 2019 r. opłata recyklingowa dotyczy również toreb na zakupy z tworzyw sztucznych o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej (po zmianie art. 40a ust. 1 przez art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r., o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw).

Transgraniczne przemieszczanie odpadów

Ponadto przepisy UE uzupełnia – wskazując zadania i obowiązki uczestnikom rynku przemieszczania odpadów, a także obowiązki organów administracji publicznej – ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów[586] (dalej: *umpo*).

Konwencja bazylejska

Konwencja bazylejska o kontroli międzynarodowego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych[587], (dalej: *Konwencja*) określa podstawowe zasady międzynarodowej gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 2 ust. 3 Konwencji – transgraniczne przemieszczanie oznacza jakiekolwiek przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów z obszarów znajdujących się pod jurysdykcją krajową jednego państwa do obszarów lub przez obszary znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa albo do obszarów lub przez obszary nieznajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem, że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej 2 państwa. W art. 6 Konwencji określono także, że import, eksport i tranzyt odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów są dopuszczalne tylko wtedy, gdy kompetentne władze wszystkich zainteresowanych państw zostaną wcześniej poinformowane i zgodzą się na przemieszczenie. Przy czym w art. 4 ust. 5 Konwencji przyjęto, iż tpo do (lub z) państw niebędących stronami tej Konwencji jest z zasady zabronione. W art. 11 przewidziano jednak, że jej strony upoważnione są do zawierania, z państwami niebędącymi stroną Konwencji, dwustronnych lub wielostronnych porozumień w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów, o ile państwa te stosują się do zasad, wymaganej przez Konwencję, bezpiecznej dla środowiska gospodarki odpadami.

Rozporządzenie WE nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów

Rozporządzenie WE nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[588], (dalej: *rozporządzenie WE*) określa zasady międzynarodowego przemieszczania odpadów,

[586] Dz. U. z 2020 r. poz. 1792.

[587] Dz. Urz. UE L 39 z 16.02.1993, str. 3, ze zm.

[588] Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.

w tym notyfikowania przemieszczania odpadów, obowiązki wysyłających, przyjmujących, przetwarzających.

W art. 1 ust. 1 rozporządzenia WE określono procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia. Rozporządzenie WE to jest aktem prawa UE obowiązującym w sposób bezpośredni i ma zastosowanie do przemieszczania odpadów pomiędzy państwami członkowskimi, na teren UE lub z tranzytem przez państwa trzecie, przywożonych na teren UE z państw trzecich, wywożonych z UE do państw trzecich, przewożonych w ramach tranzytu przez teren UE, na trasie z oraz do państw trzecich (art. 1 ust. 2a rozporządzenia WE). Pojęcie „międzynarodowego przemieszczania odpadów" zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 34 rozporządzenia WE, jako transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, który jest planowany lub odbywa się m.in. z jednego państwa do drugiego. W rozporządzeniu WE dokonano klasyfikacji odpadów w formie 2 wykazów tj. *zielony wykaz odpadów* (dalej: *zielona lista*) oraz *bursztynowy wykaz odpadów*, (dalej: *lista bursztynowa*). W rozporządzeniu WE określono 2 procedury, związane z przemieszczaniem odpadów na teren UE – procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, którą stosuje się przy przemieszczaniu odpadów z *listy bursztynowej* przeznaczonych do odzysku oraz wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia (bez względu na to, czy znajdują się wykazie zielonym czy bursztynowym) i odpadów niesklasyfikowanych w żadnym z załączników rozporządzenia WE i do mieszanin odpadów (z wyjątkiem mieszanin z załącznika IIIA do rozporządzenia WE). Przemieszczenie ww. odpadów można rozpocząć wyłącznie po wyrażeniu zgody przez wszystkie właściwe zainteresowane organy. Wymagane jest wydanie zezwolenia przez właściwe organy: kraju wysyłki (w którym rozpoczyna się transport), kraju przeznaczenia (w którym odpady mają być zagospodarowane) i kraju tranzytu (przez który przemieszczanie będzie przebiegać).

Procedura informowania, o której mowa w art. 18 rozporządzenia WE ma zastosowanie przy przemieszczaniu: odpadów z *listy zielonej*, odpadów przeznaczonych do badań laboratoryjnych o masie nieprzekraczającej 25 kg, mieszanin odpadów ujętych w załączniku IIIA i IIIB do rozporządzenia WE, odpadów umieszczonych w załączniku IIIB do rozporządzenia WE.

Ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw

Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw został wprowadzony całkowity zakaz przywozu na teren kraju odpadów w celu unieszkodliwiania w procesach określonych jako D1 do D15[589]. W związku z tym zakazany jest przywóz na teren kraju wszystkich rodzajów odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia. Od dnia 5 września 2018 r. zakazano przywozu na teren kraju zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, z wyłączeniem zebranych selektywnie przeznaczonych do recyklingu (art. 11b ustawy o zmianie ustawy o odpadach).

[589] Dz. U. z 2016 r. poz. 1742 – weszło w życie z dniem 24 stycznia 2018 r.

Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów

W celu doprecyzowania przepisów UE w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, a przede wszystkim wskazania organów właściwych do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów przyjęto umpo. W umpo jako właściwy organ odpowiedzialny za wykonanie Rozporządzenia WE (w rozumieniu art. 53 Rozporządzenia WE), jest Główny Inspektor. Jest on właściwy w sprawach: przywozu odpadów na teren kraju; wywozu odpadów poza teren kraju; tranzytu odpadów przez teren kraju (art. 3 ust. 1 umpo). Zgodnie art. 4 umpo Główny Inspektor wydaje zezwolenia na: przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju, tranzyt odpadów przez teren kraju. Organ ten może również stosowanie do art. 9 ust 1 umpo, w drodze decyzji, na podstawie art. 11 ust. 1 lub art. 12 ust. 1 umpo wnieść sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Ponadto Główny Inspektor na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 umpo jest uprawniony do udzielenia w formie decyzji administracyjnej prowadzącemu instalację, w której prowadzone są procesy odzysku zezwolenia wstępnego na czas nie dłuższy niż 10 lat.

W rozdziale 5 umpo określono kwestie dotyczące gwarancji finansowych w przypadku międzynarodowych przemieszczeń odpadów, które wymagają zgłoszenia, w tym m.in. formę gwarancji, sposób zatwierdzenia gwarancji oraz jej zwrot. Z kolei w art. 23–29 umpo uregulowano kwestie zwrotu odpadów m.in. w przypadku stwierdzenia, że realizacja międzynarodowego przemieszczania odpadów nie jest możliwa zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, dokumencie zgłoszenia lub przesyłania lub w umowie zawartej między zgłaszającym a odbiorcą odpadów; przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 Rozporządzenia WE. W tych przypadkach Główny Inspektor zobowiązany jest do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji określającej między innymi, dalszy sposób postępowania z odpadami.

Ponadto szczegółowe wymagania dla transportu odpadów, w tym dla środków transportu i sposobu transportowania oraz oznakowania określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów[590].

Kodeks karny

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny[591] przewidziano odpowiedzialność karną w przypadku naruszenia przepisów związanych z przywozem, jak również wywozem odpadów za granicę. W art. 183 § 2 Kodeku karnego określono, że kto wbrew przepisom przywozi z zagranicy substancje zagrażające środowisku podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Tej samej karze podlega również ten, kto wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia ww. czynu (art. 183 § 3 Kodeku karnego), a także kto wbrew przepisom przywozi odpady z zagranicy lub wywozi odpady za granicę.

[590] Procesy unieszkodliwiania odpadów wymienione w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, transponowanego do ustawy o odpadach.

[591] Dz. U. z 2022 r. poz. 1138.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.
2. Dokument tzw. pakiet odpadowy opublikowany 14 czerwca 2018 r. przez Komisję Europejską w Dz. Urz. UE L 150 str. 93, 1000, 109, 141[592].
3. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych – Dz. Urz. UE L 39 z 16.02.1993, str. 3, ze zm.
4. Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów – Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.
5. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE L 208 z 17.08.2018, str. 38.
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
7. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.
10. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny – Dz. U. z 2022 r. poz. 1138.
11. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.
12. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2022 r. poz. 699.
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2022 r. poz. 1297.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych – Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

14. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji – Dz. U. z 2020 r. poz. 2056.
15. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym – Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.
16. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach – Dz.U. z 2022 r. poz. 1113.

[592] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

17. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym – Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, ze zm.
18. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm.
19. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów – Dz. U. z 2020 r. poz. 1792.
20. Ustawa z dnia 19lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1579.
21. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1403, ze zm.
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów – Dz. U. z 2019 r. poz. 2028 (uchylony z dniem 1 lipca 2021 r.).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości – Dz. U. poz. 1169.
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi – Dz. U. poz. 934 (rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.).
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – Dz. U. poz. 1627 (rozporządzenie uchylone z dniem 13 sierpnia 2019 r.).
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. poz. 1923 (rozporządzenie uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.).
27. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. poz. 10.
28. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach – Dz. U. poz. 1277.
29. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów – Dz. U. poz. 676 (rozporządzenie uchylone z dniem 31 grudnia 2017 r.).
30. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – Dz. U. poz. 2412.
31. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów – Dz. U. poz. 523, ze zm.
32. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie składowisk odpadów – Dz. U. poz. 673 (obowiązuje od dnia 13 maja 2021 r.).

33. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – Dz. U. poz. 2167 (rozporządzenie uchylone z dniem 31 grudnia 2020 r.).
34. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – Dz. U. poz. 2377 (rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2020 r.).
35. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – Dz. U. poz. 2414 (rozporządzenie uchylone z dniem 23 czerwca 2020 r.).
36. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – Dz. U. poz. 1071.
37. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – Dz. U. poz. 122.
38. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 października 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów – Dz. U. poz. 1742.
39. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów – Dz. U. poz. 819 (rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2020 r.).
40. Uchwała Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 – M.P. poz. 784, ze zm.

6.4. 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu
8. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
18. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska
19. Marszałkowie województw
20. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 26-08-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska
Anna Moskwa

DGO-OK.081.1.2022.AAG
$ID_DOKUMENTU

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do informacji o wynikach kontroli *„Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pożytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów”* oraz zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przekazuję poniżej stanowisko Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) dotyczące przedstawionych wyników kontroli.

Na wstępie warto zaznaczyć, że Informacja oparta jest na ustaleniach dokonanych do stycznia 2021 r.[1] w związku z czym ma charakter historyczny. Od tego czasu, system ewaluuje, jest rozwijany i modyfikowany.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) jest narzędziem umożliwiającym dostarczenie i gromadzenie w jednej bazie istotnych danych na temat produktów i opakowań oraz gospodarowania odpadami. Realizacja przez podmioty obowiązków ustawowych elektronicznie w BDO umożliwia skuteczną kontrolę rynku gospodarki odpadami, przyczyniając się tym samym do efektywniejszego wspierania organów inspekcji ochrony środowiska w walce z nieprawidłowościami występującymi w tym sektorze. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez GIOŚ w raporcie z realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r., uzyskanie informacji ze wszystkich danych gromadzonych w systemie BDO umożliwiło dokonywanie, na potrzeby postępowań karnych i

[1] str. 10 Informacji

administracyjnych, szczegółowych analiz przepływu strumienia odpadów oraz powiązań kapitałowo osobowych pomiędzy podmiotami w nich uczestniczącymi. Cytując raport GIOŚ: *„Opracowane analizy są bardzo wysoko oceniane przez organy ścigania i stają się istotnym materiałem dowodowym w zakresie zwalczania przestępczości środowiskowej."* MKiŚ pozostając w dialogu z użytkownikami BDO nadal rozwija funkcjonalności, które usprawnią pracę organów administracji publicznej.

Poniżej przedstawiam szczegółowe stanowiska do zastrzeżeń przedstawionych w wynikach kontroli. *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i pouzytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów.*

Konsekwentnie nie podzielam przedstawionego stanowiska dotyczącego rzekomego nie uruchomienia BDO w sposób formalny. W dniu 24 stycznia 2018 r. został ogłoszony w Monitorze Polskim (Dz. U. poz. 118) komunikat o uruchomieniu rejestru podmiotów wprowadzających produkty, opakowania i gospodarujących odpadami (Rejestr-BDO). Przyjęta forma komunikatu, mówiąca o uruchomieniu funkcjonującego w ramach BDO integralnego elementu, jakim jest Rejestr-BDO, wynikała z terminów uruchamiania poszczególnych elementów BDO, określonych w przepisach ustawy o odpadach. Przepisy ustawy o odpadach wskazywały, że w ww. terminie w BDO powinien zacząć funkcjonować jedynie Rejestr-BDO, co oznacza, że ww. komunikat jest równoznaczny z uruchomieniem całego systemu BDO. Należy mieć na uwadze, że pozostałe moduły – ewidencji i sprawozdawczości, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami nie mogły zostać uruchomione z dniem 24 stycznia 2018 r., a wynikało to z przepisów przejściowych ustawy. W przypadku ewidencji, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2422), do dnia 31 grudnia 2019 r. obowiązywała forma papierowa prowadzenia ewidencji na podstawie wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 819). Natomiast w przypadku sprawozdawczości, zgodnie z przepisem przejściowym wskazanym w art. 237aa ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach utrzymane zostały dotychczasowe przepisy dotyczące składania sprawozdań za 2017 i 2018 r. z poszczególnych ustaw dotyczących gospodarki odpadami w formie papierowej, których wzory określały odrębne rozporządzenia. Podkreślić należy, że w obydwu przypadkach wzory sprawozdań i dokumentów ewidencji, a także ich zakres, które zostały wskazane w odpowiednich rozporządzeniach, przestały obowiązywać od 1 stycznia 2020 r. W związku z powyższym uruchomienie modułu ewidencji i sprawozdawczości, w zmienionym zakresie i formie elektronicznych formularzy mogło nastąpić dopiero od 1 stycznia 2020 r. Jednocześnie należy zauważyć, że BDO jest wielofunkcyjnym narzędziem mającym na celu dostarczenie i gromadzenie istotnych danych na temat gospodarki odpadami w jednej bazie. Zróżnicowanie danych powoduje, że nie może być bazą jednorodnych danych, lecz musi składać się z różnych modułów i funkcjonalności połączonych w jedną całość.

Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, rejestr jest częścią BDO i tym samym nie może on funkcjonować poza BDO. Skoro zatem nie jest możliwe utworzenie i uruchomienie rejestru w strukturze innej niż BDO, a jednocześnie rejestr był pierwszym utworzonym i uruchomionym elementem BDO, to należy uznać, że utworzenie rejestru było tożsame z utworzeniem BDO. Nie jest możliwe bowiem utworzenie elementu bazy danych bez

utworzenia samej bazy. W tym kontekście można uznać, że informacja o utworzeniu rejestru była w ujęciu funkcjonalnym tożsama z informacją o utworzeniu BDO.

Wątpliwości budzi użycie przez NIK sformułowania „formalne uruchomienie BDO". Sugeruje ono bowiem, że obowiązywały jakieś przepisy, które regulowały formę/sposób uruchomienia BDO. Tymczasem takich przepisów nie ma, a uruchomienie BDO miało charakter czynności materialno-technicznej, która polegała na uruchomieniu systemu teleinformatycznego, w którym BDO jest prowadzona. Wydaje się, że NIK pod tym pojęciem rozumie ogłoszenie o utworzeniu BDO. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach nałożył jedynie na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązek zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" komunikatu zawierającego informację o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru. Z przepisu tego nie wynika natomiast w żaden sposób norma, zgodnie z którą ogłoszenie informacji o utworzeniu BDO, w tym rejestru, jest tożsame z jego uruchomieniem. Z tego względu należy uznać, że komunikat, o którym mowa w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, miał charakter informacyjny i wtórny w stosunku do samego faktu utworzenia i uruchomienia BDO, w tym rejestru.

Niezależnie jednak od powyższego, podkreślenia wymaga, że obowiązek w zakresie komunikatu został zrealizowany. Utworzenie BDO miało charakter jednorazowy, a późniejsze dodawanie kolejnych modułów stanowiło i będzie stanowić jedynie rozwój istniejącej już bazy. Czasownik „utworzyć" oznacza bowiem „zorganizować, założyć coś, co do tej pory nie istniało"[2]. Nie można zatem utworzyć po raz kolejny czegoś, co już istnieje. Z tego względu przepis art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach miał także charakter jednorazowy, a jego wykonanie nastąpiło z chwilą ogłoszenia przywołanego komunikatu Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r.

Powyższą wykładnię potwierdza również późniejsze działanie ustawodawcy. Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284), która znowelizowała ustawę o odpadach w związku z przeniesieniem zagadnień dotyczących gospodarki odpadami z działu środowisko do nowoutworzonego działu klimat, nie zmieniła bowiem art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, który nakładał na ministra właściwego do spraw środowiska obowiązek wydania przedmiotowego komunikatu, potwierdzając tym samym, iż przepis ten został już zrealizowany i ma znaczenie historyczne. Gdyby bowiem obowiązek ten nie został wykonany, ustawodawca zmieniłby art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, wskazując ministra właściwego do spraw klimatu jako organ właściwy jego realizacji. Również fakt, iż późniejsze rozporządzenie dotyczące funkcjonowania BDO wydane na podstawie art. 84 ustawy o odpadach nie różnicowały daty wejścia w życie od daty ich stosowania.

W zaistniałej sytuacji faktycznej, w której utworzenie rejestru stało się jednocześnie utworzeniem BDO, zastosowanie tylko wykładni językowej może prowadzić do błędnych wniosków. Konieczne staje się zatem dokonanie wykładni art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach w kontekście przepisów art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach oraz działu VI tej ustawy. Wynika z nich, jak już wyżej wspomniano, że rejestr jest integralną częścią BDO.

---

ternetowy słownik języka polskiego PWN.

Z tego względu można uznać, że komunikat o utworzeniu rejestru był tożsamy z komunikatem o utworzeniu BDO.

Podkreślenia wymaga również fakt, że przyjęta forma komunikatu z 24 stycznia 2018 r. nie została w żaden sposób zakwestionowana przez Rządowe Centrum Legislacji, którego zadaniem jest ocena publikowanych aktów prawnych m.in. pod względem poprawności merytorycznej.

Nie podzielam stanowiska NIK co do potencjalnego dopuszczenia do czasowego wykonywania przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) zadania leżącego we właściwości administratora BDO bez formalnego (w opinii NIK) powierzenia IOŚ-PIB realizacji tego zadania przez Ministra.

Powierzenie IOŚ-PIB wszystkich zadań związanych z utworzeniem modułu ewidencji i sprawozdawczości w ramach BDO wynikało z formalnej decyzji podjętej przez Ministra 6 listopada 2018 r., co również wiązało się z koniecznością utworzenia kanału dostępu dla jednostek administracji publicznej do modułów jakim było finalnie stworzenie JAP-BDO.

Zadanie dotyczące technicznego tworzenia kont jednostkom administracji publicznej dające dostęp do JAP-BDO zostało potwierdzone na podstawie wiążącej decyzji podjętej przez Komitet Sterujący w dniu 13 stycznia 2020 r. Decyzja ta znalazła również odzwierciedlenie w Aneksie nr 3 do Porozumienia nr 1 z 7 grudnia 2018 r. między MKiŚ i IOŚ- PIB. Należy podkreślić, że zgodnie z Porozumieniem z dnia 7 grudnia 2018 r.[3] Komitet Sterujący posiada uprawnienia do zarządzania strategicznego projektem i decyzje przez niego podejmowane są wiążące. Ponadto należy zauważyć, że IOŚ-PIB jest jednostką podległą Ministrowi Klimatu i Środowiska, a zaangażowanie pracowników IOŚ-PIB oraz wsparcie pracowników Ministerstwa w początkowej fazie tworzenia dostępu w BDO dla ww. jednostek, umożliwiło sprawne i terminowe tworzenie kont w BDO organom odpowiedzialnym za weryfikację sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami składanych przez podmioty w 2020 r.

W odniesieniu do uwagi dotyczącej utworzenia 3 listopada 2020 r. w JAP-BDO konta dla użytkownika głównego w Ministerstwie, wyjaśniam, że zarówno art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach oraz rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 1071), które określa zakres dostępu poszczególnych jednostek administracji publicznej (JAP) do danych gromadzonych w BDO, nie wskazują i nie uszczegółowiają formy dostępu Ministra do BDO. Minister jako administrator BDO, mimo braku bezpośredniego konta w JAP-BDO, posiadał pełen dostęp do danych gromadzonych w BDO za pośrednictwem IOŚ-PIB.

W odniesieniu do wskazywanej przez NIK niewystarczającej reakcji Ministerstwa na zgłaszane problemy dotyczące BDO wyjaśniam, że w celu bieżącej analizy i rozwiązywania zgłaszanych problemów oraz udzielania informacji dot. BDO uruchomiono dwie infolinie (merytoryczną i techniczną). W miarę możliwości, bez uszczerbku dla wykonywania obowiązkowych zadań pracownicy MKiŚ przedstawiali stanowisko na zapytania skierowane przez podmioty i organy. W ten sposób MKiŚ dążył do zapewnienia jednolitego stosowania

[3] Porozumienie pomiędzy MKiŚ a IOŚ-PIB z dnia 7 grudnia 2018 r. z późn. zm.

prawa, z uwzględnieniem kompetencji innych organów. Oczywiście nie dotyczyło to przypadków, gdy obowiązujące przepisy nakładały na MKiŚ obowiązek zajęcia stanowiska czy dokonania interpretacji na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Przepis ten stanowi podstawę prawną do złożenia przez przedsiębiorcę do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosku o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. Interpretacja indywidualna jest wiążąca dla organów lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy (art. 35 ust. 2 ustawy Prawa przedsiębiorców). Ponadto na Ministrze Klimatu i Środowiska ciąży obowiązek udzielania informacji zgodnie z art. 9 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa), zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, że pisma objęte badaniem NIK zostały rozpatrzone przez właściwy departament MKiŚ i została udzielona odpowiedź lub zgodnie z właściwością zostały przekazane do IOŚ-PIB. Ponadto informuję, że wszystkie nadsyłane zgłoszenia i postulaty użytkowników dotyczące funkcjonalności systemu BDO są na bieżąco analizowane i w miarę możliwości realizowane, przy uwzględnieniu dostępnych zasobów i bieżącego harmonogramu prac.

Odnośnie zastrzeżenia dotyczącego braku zapewnienia w BDO możliwości realizacji zadania zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kpa informuję, że składanie sprawozdań czy wniosków w Rejestrze-BDO są czynnościami materialno-technicznymi, w związku z czym w obecnym stanie prawnym nie znajdują zastosowania przepisy Kpa. Do sprawozdań i wniosków oraz innych czynności materialno-technicznych dokonywanych w BDO przepisy Kpa mogą znaleźć zastosowanie tylko w takim w zakresie, w jakim ustawa o odpadach stanowi, że stosuje się do nich przepisy Kpa. Jednocześnie należy podkreślić, że system BDO zapewnia możliwość kierowania wniosków lub sprawozdania do właściwego organu:

- dla obsługi wniosku wprowadzono automatyczne kierowanie wniosku do właściwego urzędu marszałkowskiego ze względu na lokalizację administracyjną siedziby podmiotu. Taki automatyzm daje pewność skierowania wniosku do właściwego urzędu marszałkowskiego i eliminuje wystąpienie konieczności przekazywania wniosków według właściwości. Ponadto wyjaśniam, że wpis do Rejestru-BDO, w przypadku podmiotów zobowiązanych do uzyskania wpisu na podstawie wniosku (art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach) dokonywany jest ze względu na siedzibę podmiotu, co zapewnia wskazana wyżej funkcjonalność w BDO. Natomiast w przypadku decyzji, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy o odpadach wpis do Rejestru-BDO dokonywany jest z urzędu (art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach) przez marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce wykonywania działalności, co system umożliwia. Zapewniona w module wniosków ww. funkcjonalność pozwala uniknąć pomyłek polegających na złożeniu przez podmiot obowiązany wniosku w BDO niezgodnie z właściwością.

– zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach[4] sprawozdania, o których mowa w:
  - art. 73 – roczne sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi,
  - art. 74a – roczne sprawozdanie organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego,
  - art. 75 – roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami,

  składane są marszałkowi województwa właściwemu ze względu na:

  1) siedzibę lub miejsce zamieszkania przedsiębiorcy – w przypadku sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi oraz sprawozdania o przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych; w przypadku braku siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej właściwy miejscowo jest Marszałek Województwa Mazowieckiego;
  2) miejsce wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów – w przypadku sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami;
  3) miejsce prowadzenia przez przedsiębiorcę jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – w przypadku sprawozdania o liczbie nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego.

BDO zapewnia możliwość kierowania sprawozdania do właściwego organu według ww. kryteriów. W przypadku błędnie wskazanego przez podmiot adresata sprawozdania system BDO umożliwia przekazanie sprawozdania do właściwego organu na zasadzie korekty dokonywanej przez sam podmiot po otrzymaniu od urzędu marszałkowskiego zwrotu tego dokumentu w BDO. Ponadto należy też pamiętać, że w systemie BDO widoczna jest historia obiegu sprawozdania. Zatem w przypadku, gdy podmiot złożył sprawozdanie w ustawowym terminie jednak błędnie wskazał adresata, po dokonaniu ww. korekty mającej na celu skierowanie sprawozdania do właściwego marszałka, urząd marszałkowski ma możliwość zweryfikowania czy sprawozdanie zostało złożone w terminie.

Nie podzielam również stanowiska NIK dotyczącego nierealizowania projektu BDO zgodnie z postanowieniami Porozumienia, nieaktualizowania przyjętego harmonogramu prac, niewykonania terminowo oraz w całości żadnego z określonych w Porozumieniu produktów[5].

Harmonogram Projektu wskazany w załączniku nr 1 do Porozumienia jest harmonogramem ramowym Projektu. Natomiast Porozumienie w części II pkt 2 zaleca stosowanie metodyk zwinnych dla prowadzenia i zarządzania Projektem (*„Strony porozumienia rozważą wykorzystanie metodyk zwinnych w ramach organizacji projektu na poziomie wytwarzania i dostarczania produktów, dopuszcza stosowanie technik zwinnych”*).

[4] Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.
[5] Str. 22 i 47.

Ponadto załącznik nr 2 do Porozumienia w wymaganiu WNF.FO.P01.03 nakłada obowiązek prowadzenia projektu zgodnie z jedną z metodyk zwinnych (SCRUM) *„Metodyka prowadzenia projektu musi umożliwiać bieżącą współpracę pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym zgodnie z założeniami metodyki SCRUM.* Odzwierciedleniem tych zaleceń jest struktura organizacyjna Projektu uszczegółowiona po etapie Przygotowania Projektu uwzgledniająca prowadzenie prac wytwórczych zgodnie z metodyką SCRUM. Celem stosowania technik zwinnych w zarządzaniu projektami informatycznymi jest priorytetyzacja zadań i prac w projekcie pod kątem maksymalizacji realizacji celów projektu. Techniki zwinne dopuszczają, a w wielu miejscach zalecają, dynamiczne kształtowanie harmonogramów i zakresów projektu przez co możliwe było prowadzenie na bieżąco harmonogramu operacyjnego, który mógł odbiegać w szczegółach od ramowego harmonogramu wskazanego w załączniku nr 1 do Porozumienia. Harmonogram operacyjny jest dostosowywany do bieżącego etapu projektu na cyklicznych spotkaniach statusowych pomiędzy przedstawicielami IOŚ-PIB i MKIŚ. Należy podkreślić, że głównym celem podejmowanych działań było zrealizowanie BDO w wymaganym czasie i wobec ograniczonych zasobów konieczne było podejmowanie decyzji o rezygnacji, czy przesunięciu w czasie niektórych zadań projektowych – mniej istotnych z punktu widzenia realizacji BDO. Głównym celem Projektu było terminowe zrealizowanie obowiązku wynikającego z ustawy, co zostało zrealizowane przez uruchomienie rejestru oraz modułów ewidencji i sprawozdawczości. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Rejestr-BDO musiał zostać uruchomiony 24 stycznia 2018 r. i w takim zakresie baza została uruchomiona w kontekście art. 79 ww. ustawy. Natomiast 1 stycznia 2020 r. uruchomiony został kolejny moduł BDO tj. moduł ewidencji, co wynikało z przepisów przejściowych wskazujących, że ewidencja w dotychczasowej papierowej formie miała być prowadzona do końca 2019 r. (art. 6 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2422, z późn. zm.)). Ponadto od 1 stycznia br. uruchomiony został również moduł sprawozdawczości w zakresie elektronicznych formularzy sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 1 (odbierający odpady komunalne), art. 9na ust. 1 (prowadzący punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych), art. 9nb ust. 1 (podmioty zbierające odpady komunalne) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439). Uruchomienie tych formularzy sprawozdawczych z początkiem 2020 r. wynikało z obowiązku sprawozdawczego (za rok poprzedni), który mijał 31 stycznia, jednak zgodnie z ustawą z dnia 23 tycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 150), a następnie ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875) termin ten został przesunięty na 31 sierpnia 2020 r. (dotyczył tylko sprawozdań składanych za rok 2019). Ponadto w wyniku wprowadzenia przepisów epizodycznych wynikających z ww. ustaw, a dotyczących zmienionych terminów składania w 2020 r. poszczególnych rodzajów sprawozdań związanych z przepisami odpadowymi uruchamiane były następujące formularze w ramach modułu sprawozdań:

- 1 czerwca 2020 r. sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi (art. 73, art. 74a ustawy o odpadach) - termin ich złożenia mijał 11 września 2020 r.;

- 29 czerwca 2020 r. sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi (art. 75 ustawy o odpadach) - termin ich złożenia mijał 31 października 2020 r.;
- 30 września 2020 r. sprawozdania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 9q ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) - termin ich złożenia mijał 31 października 2020 r.;
- 2 listopada 2020 r. sprawozdania marszałków województw w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 9s ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) - termin ich złożenia mijał 31 grudnia 2020 r.

Brak uwzględnienia w wynikach kontroli NIK znaczących czynników zewnętrznych, które miały zasadniczy wpływ na realizację projektu – m.in. zmiany przepisów regulujących działanie bazy, czy decyzjach o zmianie trybu realizacji projektu, prowadzi do błędnej oceny realizacji projektu.

Nie podzielam stanowiska NIK dotyczącego nierzetelnego nadzoru nad realizacją postanowień Porozumienia w sprawie projektu, braku formalnego odbioru żadnego z etapów projektu, nieprowadzenia pełnej dokumentacji projektowej określonej w Porozumieniu[6].

Ważnym jest właściwe zrozumienie realiów wytwarzania oprogramowania i prowadzenia projektów teleinformatycznych, szczególnie dotyczących pojęcia zwinności w projekcie, gdzie najwyższym priorytetem jest terminowa realizacja kluczowych funkcjonalności co również wyjaśniono powyżej. To właśnie wykorzystanie ww. metodyki zwinności w tym projekcie pozwoliło na terminową realizację w podstawowym zakresie, poszczególnych funkcjonalności BDO, co w pewnych sytuacjach mogło przełożyć się na jakość powstającej dokumentacji związanej z tym projektem. Najważniejsze dokumenty z punktu widzenia operacyjnego prowadzenia projektu były wytwarzane i weryfikowane, służąc tym samym optymalnemu zarządzaniu projektem BDO (m.in. harmonogram operacyjny, Rejestr Ryzyk i rozbudowane spotkania statusowe). Należy tu przypomnieć, że podstawowym celem było zrealizowanie BDO zgodnie z terminami ustawowymi i cel ten został osiągnięty. Określono sposoby komunikacji pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania Projektem. Wskazano, że w ramach zarządzania Projektem będą realizowane m.in. spotkania. Istotnym elementem działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym były cotygodniowe (w początkowym okresie co dwa tygodnie) spotkania Kierownika Projektu z Kierownikami Zespołów Roboczych (tzw. Statusowe). W ramach tych spotkań Kierownicy Zespołów Roboczych raportowali postęp prac oraz odchylenia od zakładanych tolerancji w ramach właściwych sobie obszarów. Prowadzono analizę ryzyk (zgłaszano, identyfikowano, walidowano i monitorowano ryzyka, tworzono plany reakcji na nie i monitorowano ich realizację). Rejestr Ryzyk był prowadzony na bieżąco. Opracowano i prowadzono na bieżąco harmonogram, w formie umożliwiającej w trybie cotygodniowym śledzenie stanu zaawansowania poszczególnych działań wszystkich zespołów z naciskiem na procesy wytwarzania oprogramowania. Na bieżąco dokonywano też zmian zakresów i terminów jeśli była taka potrzeba. W trakcie spotkań statusowych określano

[6] Str. 22 i 47.

zagadnienia, wyznaczano zadania i rozliczano ich wykonanie. Prowadzone działania i zadania odnotowywane były w notatkach z tych spotkań.

Powyższe potwierdza prowadzenie działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym ze strony Ministerstwa przy realizacji projektu. W Porozumieniu wskazano, że Zarządzanie Projektem na poziomie strategicznym i operacyjnym będzie przebiegało na podstawie wybranych elementów metodyki PRINCE2, oraz że *„Szczegółowy podział zadań będzie ustalany przez Komitet Sterujący oraz przez Kierownika Projektu, o którym mowa w załączniku nr 1 do Porozumienia, w zależności od uzasadnionych potrzeb Stron i przyjętej organizacji realizacji Projektu"*. Jednocześnie w załączniku nr 2 do Porozumienia zobowiązano Wykonawcę do opracowania szczegółowej specyfikacji wymagań dla każdego z Produktów Projektu, a wymaganiem WNF.FO.P01.03 narzucono stosowanie metodyki SCRUM. Wykonawca był także zobowiązany do prowadzenia zarządczych dokumentów projektowych (wymienionych w wymaganiu WNF.FO.P01.01) zgodnie z założeniami metodyki PRINCE2.

W pełni zakończony został etap przygotowania projektu. Odbiór miał miejsce podczas spotkania podsumowującego (Kick-off Projektu BDO), które odbyło się 14 lutego 2019 r. Na spotkaniu tym, oprócz podsumowania właśnie etapu przygotowania Projektu BDO, nastąpiło również otwarcie kolejnego etapu wg. dokumentu DIP. Z uwagi na cel nadrzędny jakim było zrealizowanie terminów ustawowych wejścia w życie modułów BDO prowadzono równoległe działania dla etapów analityczno- produkcyjnego i wdrożeniowego. Na ówczesnym etapie zarządzania projektem czasowe i rozważne odejście od formalizmu niektórych procesów było konieczne dla osiągniecia celu (oddanie modułów BDO w terminie).

Nie podzielam stanowiska NIK dotyczącego braku wiedzy o wydatkach na BDO[7].

W trakcie przeprowadzonej przez NIK w 2020 r. kontroli w MKiŚ przekazano dane na temat środków finansowych poniesionych w ramach realizacji całego Projektu BDO.

Na pytania kontrolerów jeden z departamentów merytorycznych wykazał wydatek poniesiony na BDO z uwzględnianiem wydatków GIOŚ, który we wskazanym roku był odpowiedzialny za utworzenie i administrowanie BDO, natomiast Biuro Finansowe MKiŚ w ramach ww. kontroli przedstawiło dane dotyczące wydatków poniesionych na realizację BDO wyłącznie przez Ministerstwo. Informacje przekazane przez ww. komórki wynikały z zakresu ich odpowiedzialności.

Nie podzielam stanowiska NIK dotyczącego zaginięcia danych wprowadzonych przez UM do poprzedniej wersji rejestru[8].

Informuję, że dane uprzednio gromadzone w Rejestrze-BDO, który został utworzony i uruchomiony przez firmę Proacta w dniu 24 stycznia 2018 r., nie zostały utracone. Pierwotnie zgromadzone informacje na podstawie ww. rejestru zostały zarchiwizowane i całość danych jest zabezpieczona w niezmienionej formie.

Nie podzielam stanowiska NIK dotyczącego ograniczonego dostępu przez organy administracji publicznej do BDO; braku możliwości korzystania przez JAP z danych gromadzonych w BDO

[7] Str. 49.
[8] Str. 13, 23 i 51.

na potrzeby monitorowania rynku odpadów; dostępności w BDO za rok 2020 tylko części dokumentów ewidencji odpadów; braku w systemie BDO niektórych funkcjonalności[9].

Moduł JAP-BDO został uruchomiony w dniu 30 grudnia 2019 r. Od tego dnia Marszałkowie Województw oraz inne jednostki administracji publicznej wskazane w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach mogły składać wniosek o dostęp do tego modułu, który umożliwia dostęp do danych gromadzonych w BDO. Poszczególne JAP uzyskiwały dostęp po złożeniu formularza i rozpatrzeniu go przez pracowników IOŚ-PIB lub MKiŚ. W związku z powyższym termin uzyskania przez ww. organy dostępu do JAP-BDO tj. m.in. dostępu do danych gromadzonych w module ewidencji odpadów oraz module sprawozdawczości zależał od tych jednostek. Zatem Ministerstwo umożliwiło JAP korzystanie z danych gromadzonych w BDO.

Ponadto nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że jednostki administracji publicznej nie miały możliwości monitorowania rynku gospodarki odpadami z wykorzystaniem danych z BDO. Zgodnie z informacjami przedstawionymi na wstępie przedstawionego stanowiska, GIOŚ w raporcie z realizacji zadań IOŚ w 2021 r., informował, że uzyskanie informacji ze wszystkich danych gromadzonych w systemie BDO umożliwiło dokonywanie, na potrzeby postępowań karnych i administracyjnych, szczegółowych analiz przepływu strumienia odpadów oraz powiązań kapitałowo osobowych pomiędzy podmiotami w nich uczestniczącymi.

W zakresie zastrzeżenia o braku w BDO niektórych funkcjonalności należy pamiętać, że zakres informacji gromadzonych w BDO określa art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, który nie definiuje szczegółowo jakie funkcjonalności baza powinna posiadać. MKiŚ pozostając w dialogu z użytkownikami BDO rozwijał i nadal rozwija funkcjonalności, które mogą usprawnić pracę organom administracji publicznej. Dodatkowo należy pamiętać, że funkcjonalności każdego systemu teleinformatycznego to zawsze kwestia subiektywna, a każdy z użytkowników może inaczej oceniać potrzeby w tym zakresie.

Odnosząc się do zarzutu, że w BDO za rok 2020 dostępna jest tylko część dokumentów ewidencji odpadów, należy zauważyć, że NIK w swojej ocenie nie uwzględnił faktu, że obowiązywał wówczas przepis epizodyczny[10] wprowadzony ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[11]. Ww. przepis umożliwił przedsiębiorcom prowadzenie ewidencji odpadów zarówno w formie elektronicznej jak i papierowej do końca roku 2020. Nie można zatem negatywnie oceniać danych gromadzonych w BDO w ww. zakresie skoro przepisy ustawy o odpadach dopuszczały możliwość prowadzenia ewidencji również w papierze. Mając na uwadze, że organy inspekcji ochrony środowiska są odpowiedzialne za kontrolę wywiązywania się podmiotów z ustawowych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami (w tym właściwe prowadzenie ewidencji odpadów), a przed 1 stycznia 2020 r. obowiązywała wyłącznie papierowa forma prowadzenia ewidencji odpadów (zatem inspekcja ma doświadczenie w kontroli takich dokumentów) trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że

[9] Str. 13, 24, 45, 50, 52-53, 55.
[10] Art. 236b ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.
[11] Dz.U. z 2020 r. poz. 875.

wpłynęło to na ograniczenie możliwości oceny czy wszystkie podmioty zobowiązane do ewidencji odpadów wywiązały się z ustawowego obowiązku.

Nie podzielam stanowiska NIK dotyczącego zaciągnięcia przez Ministra zobowiązania finansowego z naruszeniem ustawy o finansach publicznych[12].

Skarb Państwa – Ministerstwo Środowiska zaciągnął zobowiązanie związane z potrzebą utworzenia Bazy Danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej jako BDO) w formie umów cywilnoprawnych. Zawarcie umów wynikało z natychmiastowej potrzeby utworzenia BDO (zgodnie z art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o opadach (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.)), a także pozyskaniem dodatkowego wsparcia w prowadzeniu projektu. Zaznaczyć należy, że środki finansowe przeznaczone na realizację umów zabezpieczone zostały w budżecie państwa na lata 2018 i 2019 oraz w rezerwie celowej budżetu państwa na rok 2017 pn.: Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa.

Stanowisko do przedstawionych przez NIK wniosków na stronie 43:

1. *Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy o bateriach i akumulatorach przepisów określających termin, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący] oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia odpowiednio o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (obowiązek wynikający z art. 59a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach] oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach].*

W odniesieniu do wniosku dotyczącego określenia terminu przekazania marszałkom województw zaświadczenia o zebranych bateriach i akumulatorach przenośnych oraz o przetworzonych bateriach i akumulatorach przenośnych uprzejmie informuję, że aktualnie na forum UE toczą się prace nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylającego dyrektywę 2006/66/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 2019/1020. Jego uchwalenie planowane jest do końca br. Ten akt prawny będzie kompleksowo i spójnie w ramach UE regulował zagadnienia związane z gospodarowaniem zużytymi bateriami. Po opublikowaniu ww. rozporządzenia planowane jest wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie krajowym. W ramach powyższych zmian zostanie przeanalizowana możliwość uwzględnienia ww. wniosku NIK. Niemniej należy zauważyć, że zawarte w ww. projekcie rozporządzenia UE zmiany w systemie gospodarowania zużytymi bateriami są na tyle istotne, że ww. wniosek może okazać się bezprzedmiotowy.

2. *Rzetelną analizę rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów i podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych dla ich rozwiązania.*

Odnosząc się do wniosku dotyczącego przeprowadzenia rzetelnej analizy rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych

[12] Str. 23.

frakcji materiałowych odpadów i podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych dla ich rozwiązania informuję, że MKiŚ, we współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zleciło wykonanie przedsięwzięcia pn.: *Pakiet opracowań, ekspertyz i wytycznych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce"*. Zostało ono wykonywane na podstawie umowy nr 544/2019/Wn50/NE-OZ/D z dnia 21 października 2019 r.

W ramach realizacji ww. przedsięwzięcia opracowany został „Raport dotyczący sytuacji na rynku odpadów komunalnych w Polsce", który obejmował następujące zagadnienia w postaci odrębnych Raportów:

a) Analiza kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, oraz ocena potrzeb inwestycyjnych (luki inwestycyjnej – tzw. Raport ex-ante) w kraju w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami w związku z nową unijną perspektywą finansową 2021-2027 oraz opracowanie informacji o źródłach dochodów dostępnych w celu pokrycia kosztów eksploatacji i utrzymania instalacji do zagospodarowania odpadów. (Raport ex-ante sporządzony w 2020 r.)

b) Szczegółowa analiza morfologii odpadów komunalnych,

c) Analiza skutków wprowadzenia zakazu składowania frakcji palnej oraz możliwość wykorzystania tej frakcji poprzez spalenie,

d) Analiza możliwości i barier zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, a kwestie Gospodarki Obiegu Zamkniętego.

Powyższe opracowania pozwoliły na rzetelną analizę rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania m.in. problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów.

3. *Zmianę rozporządzeń określających wzory sprawozdań w celu uzupełnienia ich o informacje dotyczące sposobów postępowania z odpadami po procesach ich przetworzenia.*

Odnosząc się do przedstawionego wniosku zwracam uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2020 r. nie ma już wzorów sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami określonych w przepisach wykonawczych (z tą datą została uchylona podstawa do określania takich wzorów[13]). Zatem wniosek o zmianę uchylonych rozporządzeń jest bezprzedmiotowy.

4. *Zintensyfikowanie działań zapewniających pełną transpozycję przepisów dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE] 2018/852 i 2018/851 (tzw. pakietu odpadowego]*

Odnosząc się do ww. wniosku, trzeba podkreślić, że pełna transpozycja wymienionych dyrektyw została zgłoszona do Komisji Europejskiej w 2021 r. Pełna transpozycja została

[13] Art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz art. 9t ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały uchylone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1403, z późn. zm.).

dokończona ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw, w związku z czym wniosek jest bezprzedmiotowy.

Stanowisko do pozostałych uwag

W odniesieniu do informacji na: s. 12 (drugi akapit), s. 17 (pierwszy akapit): *„W Ministerstwie nie prowadzono w okresie objętym kontrolą analiz dotyczących możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów poużytkowych i opakowaniowych."*

Ministerstwo zleciło IOŚ-PIB wykonanie m.in. pracy pn. „Analiza możliwości i barier zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, pochodzących z selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a kwestie GOZ". Powyższa analiza zawiera informację nt. odpadów opakowaniowych oraz możliwości ich przetwarzania.

Ponadto przygotowana została uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. 2021 poz. 509) zawierająca załącznik przedstawiający ocenę luki inwestycyjnych (potrzeb inwestycyjnych) w kraju w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami w związku z nową unijną perspektywą finansową 2021-2027 oraz informacje o źródłach dochodów dostępnych w celu pokrycia kosztów eksploatacji i utrzymania infrastruktury do zagospodarowania odpadów. Dokument dotyczy także odpadów opakowaniowych.

W związku ze stwierdzeniem NIK na stronie 27 "*NIK zauważa, że określona w Kpgo 2022 morfologia odpadów komunalnych ustalona na podstawie badań przeprowadzonych w 2008 r. nie może odzwierciedlać aktualnego udziału poszczególnych frakcji materiałowych w strumieniu odpadów komunalnych. Wobec powyższego odnoszenie się do danych sprzed ponad 12 lat może przyczyniać się m.in. do niezgodnego z faktycznymi potrzebami planowania gospodarki odpadami na terenie województwa.*" MKiŚ wyjaśnia, że potrzeby inwestycyjne dla kraju w zakresie odpadów komunalnych zostały określone w załączniku do uchwały nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniający uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022. Lukę inwestycyjną określono w oparciu o metodologię, w której uwzględniono m.in. dostępne badania składu morfologicznego odpadów oraz dane zawarte w rocznych analizach stanu gospodarki odpadami w gminach. Ocena luki inwestycyjnej została określona z uwzględnieniem wymagań dotyczących poziomów odzysku, w tym recyklingu, wynikających z prawodawstwa krajowego oraz UE. Na podstawie dostępnych badań morfologicznych odpadów komunalnych oraz przy uwzględnieniu, zawartych w rocznych analizach stanu gospodarki odpadami w gminach, udziałów strumieni odpadów wytwarzanych i zbieranych selektywnie oraz jako zmieszane przeprowadzono szacunki składu odpadów komunalnych wytwarzanych na obszarach miejskich (w małych i dużych miastach) oraz wiejskich, a następnie dla całego kraju. Zatem wskazanie potrzeb inwestycyjnych dla kraju oparto na najbardziej aktualnych dostępnych danych.

W procedowanym projekcie KPGO 2028 przedstawiono dane dot. prognozowanego składu materiałowego (morfologicznego) wytwarzanych odpadów komunalnych do których

opracowania wykorzystano wyniki rocznych badań odpadów komunalnych, wykonanych w roku 2021.

Z poważaniem

W zastępstwie Ministra
Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.005.2021
P/20/045

Warszawa, 17 listopada 2022 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z 26 sierpnia 2022 r. do informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów"[1]

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Przyjmując uwagę Ministra Klimatu i Środowiska[3] dotyczącą terminu zakończenia czynności kontrolnych, pragnę zauważyć, że ustalenia dokonane w wyniku kontroli NIK – mimo ewolucji systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi, jego rozwoju i modyfikacji – miały istotny wpływ na funkcjonowanie rynku w tym zakresie i prawie w całości nadal pozostają aktualne. Mogą one stanowić dla organów administracji publicznej źródło informacji o faktycznym stanie rynku odpadów i zainspirować je do dalszych analiz i podjęcia stosownych działań naprawczych. Nie sposób także nie zauważyć, że przystąpienie do wprowadzenia niektórych zmian w systemie jest wynikiem realizacji wniosków pokontrolnych NIK (zlecenie analiz rynku odpadów komunalnych oraz możliwości zagospodarowania określonych frakcji materiałowych odpadów po ich przetworzeniu; wykorzystanie aktualnych wyników badań składu morfologicznego odpadów przy opracowaniu projektu Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2028).

Uprzejmie informuję, że w pełni podtrzymuję prezentowaną w Informacji ocenę działań Ministra sformułowaną na podstawie ustaleń kontroli opisanych w wystąpieniu pokontrolnym z 28 stycznia 2021 r. Zastrzeżenia Ministra do tego wystąpienia były przedmiotem uchwały nr 17/2021 Kolegium Najwyższej Izby kontroli i zostały w całości oddalone, dlatego podnoszenie w stanowisku do Informacji argumentów o znamionach zastrzeżeń jest działaniem bez podstawy prawnej.

W pełni zgadzam się ze stanowiskiem Ministra odnośnie do celu utworzenia Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Odpadami[4] oraz roli jaką powinna ona pełnić. Należy jednak zaznaczyć, że BDO powinna w pełnym zakresie służyć wszystkim organom uprawnionym do korzystania z niej od czasu jej utworzenia. Z satysfakcją przyjmuję informację, że Minister pozostaje w dialogu z użytkownikami BDO i nadal rozwija funkcjonalności tej bazy danych. Chciałbym jednak zauważyć, że Minister nie odniosła się do wyników kontroli, które wykazały, że nie zapewniono w BDO funkcjonalności istotnych dla prawidłowej realizacji zadań przez podmioty, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[5], a także możliwości generowania raportów, eksportu danych i wyszukiwania określonych informacji (art. 79 tej ustawy).

1 Dalej: „Informacja".
2 Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK".
3 Dalej: „Minister".
4 Dalej: „BDO".
5 Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm., dalej: „ustawa o odpadach".

BDO powinna zawierać również informacje objęte rejestrem prowadzonym przez marszałków województw oraz informacje niezbędne do realizacji obowiązków zawartych w rozporządzeniu nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów[6]. Kontrola NIK wykazała m.in., że analiza przeprowadzona przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska[7] w 2020 r. (na podstawie informacji przekazanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska) wskazywała na problemy z BDO podczas bieżącej pracy pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, w tym możliwości wygenerowania z BDO – podczas prowadzonych kontroli – informacji dotyczących podmiotów wprowadzających produkty i opakowania oraz gospodarujących odpadami opakowaniowymi i poużytkowymi. Główny Inspektor informował Ministerstwo Klimatu i Środowiska[8] o problemach związanych z pozyskaniem danych do raportów o bateriach i akumulatorach oraz zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, a także, że aktualny poziom oprogramowania BDO uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach wpisanych do tej bazy danych. Dodatkowo zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia funkcjonalności BDO w sposób, który umożliwi rzetelne i terminowe wywiązywanie się z nałożonych na Głównego Inspektora obowiązków związanych z ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[9] oraz z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[10]. Trudności z dostępem do danych BDO zgłaszano także w skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, urzędach marszałkowskich i urzędach gmin.

Odnosząc się do stanowiska Ministra dotyczącego nieuruchomienia BDO w sposób formalny istotne jest to, że już kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r., w części 41 – Środowisko, przeprowadzona w Ministerstwie w 2019 r. wykazała, że Minister nie utworzył BDO w terminie do 24 stycznia 2018 r. Opóźnienie to NIK oceniła jako naruszenie art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, a kolejne zmiany podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie i wdrożenie BDO miały wpływ na czas tworzenia BDO. Minister nie wywiązał się także z obowiązku utworzenia kompletnego systemu teleinformatycznego Rejestr-BDO[11] do 24 stycznia 2018 r., ponieważ system ten nie posiadał kilku funkcjonalności, np. nie zapewniał dostępu organom administracji publicznej wyszczególnionym w art. 83 ustawy o odpadach do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami, a także linków do rejestrów prowadzonych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (zgodnie z art. 49 ust. 8 ustawy o odpadach). Nastąpiło to dopiero w kwietniu 2018 r. Należy zauważyć, że nowelizując w 2015 r. ustawę o odpadach wprowadzono zmianę w art. 238 ust. 1 tej ustawy określając termin wejścia w życie BDO (jako kompletnej bazy danych) najpóźniej do 24 stycznia 2018 r. Można więc uznać, że ustawodawca dopuścił wcześniejszy termin uruchomienia poszczególnych elementów BDO, np. rejestru. Jak słusznie Minister zauważyła rejestr jest integralnym elementem BDO, a tym samym nie może on funkcjonować poza BDO. W art. 79 ustawy o odpadach określono, jakie informacje zawiera BDO (wśród nich znalazły się również informacje objęte rejestrem). Z powodu zmiany sposobu i terminów składania i sporządzania sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami, w tym odpadami poużytkowymi, oraz uzupełnienia składanych sprawozdań o sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, dokonano w 2017 r. kolejnych zmian w ww. ustawie. Ze względu na nieutworzenie kolejnych modułów BDO dopuszczono wówczas składanie przez przedsiębiorców sprawozdań na zasadach obowiązujących przed zmianą przepisów ustawy o odpadach, za rok 2017 w 2018 r. i za rok 2018 w 2019 r. Należy również zauważyć, że wejście w życie części przepisów z zakresu BDO, w tym art. 75 ust. 5 ustawy o odpadach, przewidziano dopiero na 1 stycznia 2020 r. Kolejna zmiana ww. ustawy w zakresie BDO została przyjęta przez Sejm RP 23 stycznia 2020 r. i dotyczyła przesunięcia terminów składania sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami (do 30 czerwca 2020 r.) oraz rocznych raportów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska za 2019 r. (do 30 listopada 2020 r.), ze względu na niefunkcjonowanie kolejnych modułów BDO.
Reasumując, zmiany przepisów dotyczących BDO były konsekwencją nieutworzenia tej bazy danych.

Nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Ministra odnośnie do użytego przez NIK sformułowania „formalne uruchomienie BDO". W kontroli ustalono, że Minister ogłosił w „Monitorze Polskim" z dnia 24 stycznia 2018 r. komunikat „w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach

6 Dz.U.UE.L.2002.332.1 z dnia 9 grudnia 2002 r.
7 Dalej: „Główny Inspektor".
8 Dalej: „Ministerstwo".
9 Dz. U. z 2022 r. poz. 1113.
10 Dz. U. z 2022 r. poz. 1622.
11 Dalej: „rejestr".

i gospodarujących odpadami", którego treść jest następująca: „Ogłasza się, że datą utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, o którym mowa w art. 49 ust. 1 uod, jest dzień 24 stycznia 2018 r.". Rejestr wymieniony w komunikacie jest – jak wskazano wyżej – „integralną częścią BDO" (art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach), przy zachowaniu jednak odrębności BDO oraz rejestru na poziomie regulacji ustawowych. O tej odrębności świadczy fakt, że rejestr i BDO regulowane są w osobnych działach ustawy o odpadach: rejestr w dziale IV – „Uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami oraz prowadzenie rejestru", natomiast BDO w dziale VI – „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami". Świadczą o tym również: treść przepisu art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, który stanowi, że komunikat powinien zawierać informację o dacie utworzenia BDO „w tym rejestru", oraz przepis art. 79 ust. 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którym BDO zawiera „także informacje objęte rejestrem". Wykonanie tego ostatniego przepisu jest zdaniem NIK możliwe tylko w sytuacji, gdyby BDO została utworzona wraz z rejestrem. Należy przy tym podkreślić, że „utworzenie" BDO jest tożsame z jego uruchomieniem. Odmienne stanowisko Ministra w tej kwestii nie ma oparcia w przepisach ustawy o odpadach. Od strony funkcjonalnej powiązanie pomiędzy BDO a rejestrem jest ścisłe, o czym świadczy treść art. 49 ust. 6 ustawy o odpadach, w którym stwierdzono, że rejestr stanowi integralną część BDO.
Reasumując, w rozumieniu ustawy o odpadach BDO stanowi całość (art. 79 ust. 1 i 2), z którą jest połączony w sposób integralny (nierozerwalnie) rejestr (art. 49 ust. 6). Inaczej mówiąc, rejestr jest integralną częścią BDO, ale BDO nie jest integralną częścią rejestru, a w konsekwencji informacja o utworzeniu rejestru nie może być równoznaczna z utworzeniem BDO. Odmienna wykładnia art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, prezentowana przez Ministra, jest błędna. Należy zgodzić się z Ministrem, że art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach miał charakter jednorazowy. Powinien on być jednakże wykonany ściśle zgodnie z jego treścią, a zatem Minister powinien ogłosić datę utworzenia (uruchomienia) „BDO, w tym rejestru", a ogłosił tylko utworzenie rejestru, a BDO nie jest w komunikacie wymieniona.

Nie podzielam stanowiska Ministra dotyczącego nieprawidłowości ustalonej w wyniku kontroli NIK, polegającej na dopuszczeniu do wykonywania przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) zadania znajdującego się we właściwości administratora BDO, tj. udzielania jednostkom administracji publicznej[12] od 1 stycznia 2020 r. do 2 grudnia 2020 r. dostępu do modułu JAP-BDO, bez formalnego powierzenia IOŚ-PIB realizacji tego zadania przez Ministra.
Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy o odpadach administratorem BDO jest minister właściwy do spraw klimatu, który może powierzyć innemu podmiotowi administrowanie BDO w całości lub w określonym zakresie (art. 81 ust. 2 ustawy o odpadach). Podmiotem tym może być jednostka sektora finansów publicznych lub jednostka podległa lub nadzorowana przez ministra właściwego do spraw klimatu (art. 81 ust. 3 ustawy o odpadach).
Powierzenie administrowania BDO przez organ administracji rządowej powinno nastąpić w formie pisemnej, a treść powierzenia powinna precyzować, czy jest to powierzenie w całości, czy tylko w określonym zakresie. Z treści aneksu nr 3 do porozumienia nr 1[13] wynika, że formalne powierzenie IOŚ-PIB wykonywania w imieniu Ministra – w określonym w aneksie zakresie – funkcji administratora BDO nastąpiło 3 grudnia 2020 r. W trakcie kontroli ustalono, że IOŚ-PIB powierzono zadanie polegające na utworzeniu oraz produkcyjnym uruchomieniu modułów BDO dotyczących ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Nie jest to więc zadanie tożsame z zadaniami ministra właściwego do spraw klimatu jako administratora, który wyłącznie jest uprawniony do udzielania dostępu do BDO nowym użytkownikom. Nie podzielam stanowiska Ministra, zgodnie z którym Komitet Sterujący był uprawniony do powierzenia IOŚ-PIB zadań z zakresu administrowania BDO w ramach zarządzania strategicznego projektem, bowiem zgodnie z art. 81 ust. 3 ustawy o odpadach jedynie minister właściwy do spraw klimatu może powierzyć innemu podmiotowi administrowanie BDO w całości lub w określonym zakresie, co jak stwierdzono wyżej, nastąpiło dopiero 3 grudnia 2020 r.

Nie mogę również zgodzić się ze stanowiskiem Ministra odnoszącym się do uwagi dotyczącej utworzenia 3 listopada 2020 r. w module JAP-BDO konta dla użytkownika głównego w Ministerstwie. Należy zauważyć, że zgodnie z przepisami w sprawie funkcjonowania BDO do 3 grudnia 2020 r., kiedy nastąpiło powierzenie IOŚ-PIB zadania administrowania BDO[14], pełny zakres uprawnień do informacji gromadzonych w BDO mógł

12 Dalej: „jap".
13 Porozumienie nr 1 z 7 grudnia 2018 r. zostało zawarte pomiędzy Ministrem a dyrektorem IOŚ-PIB, określało wymagania oraz harmonogram realizacji projektu BDO, dalej: „porozumienie nr 1".
14 Na mocy aneksu nr 3 do porozumienia nr 1.

posiadać tylko minister właściwy do spraw klimatu. Ponieważ zgodnie z art. 81 ust. 5 ustawy o odpadach administrator BDO koordynuje realizację zadań określonych w art. 80 ust. 1 tej ustawy, tj. będących we właściwości marszałków województw, dostęp do informacji zawartych w BDO był Ministrowi niezbędny do prawidłowej realizacji tych ustawowych zadań już od 1 stycznia 2020 r., tj. od dnia rozpoczęcia gromadzenia w BDO danych z ewidencji odpadów.

Odnosząc się do stanowiska Ministra w kwestii niewystarczającej reakcji Ministerstwa na zgłaszane problemy dotyczące BDO z zadowoleniem przyjmuję informację o uruchomieniu dwóch infolinii (merytorycznej i technicznej), w ramach których pracownicy Ministerstwa przedstawiali stanowisko w odpowiedzi na zapytania kierowane przez różne podmioty. Pragnę również zauważyć, że nieprawidłowości (sformułowane przez NIK w oparciu o kryterium rzetelności) dotyczyły nieudzielenia odpowiedzi na jedno pismo oraz opieszałość w udzieleniu odpowiedzi na dwa pisma od Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Udzielenie przez Departament Gospodarki Odpadami w Ministerstwie (DGO) odpowiedzi na ww. pisma dopiero w czasie trwania kontroli świadczy o niedochowaniu należytej staranności w wykonywaniu obowiązków. Ocena ta nie dotyczyła strony merytorycznej udzielonych odpowiedzi, ale faktu ich nieudzielenia lub opieszałości w ich udzieleniu. W sprawach dotyczących funkcjonowania BDO, w celu wsparcia działań marszałków województw odpowiedzi powinny być udzielane niezwłocznie, bowiem administrator BDO jest odpowiedzialny za koordynację zadań marszałka województwa, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy o odpadach. Sprawna koordynacja ustawowych zadań wykonywanych przez marszałków województw jest tym bardziej pożądana, że BDO jest nowym narzędziem informatycznym. Jeżeli udzielenie wyjaśnień nie leżało w kompetencji DGO, należało o tym fakcie powiadomić Marszałka Województwa Dolnośląskiego (twierdzenie, że w pismach przekazujących sprawy do IOŚ-PIB zamieszczana była prośba o kopię udzielonej przez IOŚ-PIB odpowiedzi jest niezgodne z ustaleniami kontroli).

Nie podzielam stanowiska Ministra odnośnie do stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na braku zapewnienia w BDO możliwości realizacji zadania zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[15]. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny BDO wykazały brak możliwości przekazania w BDO pomiędzy jap wniosków i sprawozdań w trybie art. 65 k.p.a., co zostało udokumentowane w protokole oględzin podpisanym przez kontrolera i osobę upoważnioną przez kierownika jednostki kontrolowanej. Wyniki oględzin potwierdziły m.in. ustalenia kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

Odnosząc się do krytycznego stanowiska Ministra dotyczącego stwierdzonego w wyniku kontroli NIK: realizowania projektu BDO niezgodnie z postanowieniami porozumienia nr 1, nieaktualizowania przyjętego harmonogramu prac, niewykonania w terminie oraz w pełnym zakresie żadnego z określonych w tym porozumieniu produktów, pragnę zwrócić uwagę, że NIK ustaliła, że uruchomienie modułów BDO: „ewidencja" i „sprawozdawczość" nastąpiło niezgodnie z warunkami porozumienia nr 1, mimo że miało to miejsce w ustawowym terminie rozpoczęcia gromadzenia informacji dotyczących ewidencji odpadów i sprawozdań w BDO. Przekroczenie terminów realizacji postanowień harmonogramu, zawartego w załączniku nr 1 do porozumienia nr 1, skutkowało m.in. wdrażaniem modułów bez formalnego odbioru. Jak ustalono nie wykonano terminowo oraz w całości żadnego z 9 produktów określonych w porozumieniu nr 1.
Podkreślić przy tym należy, że NIK nie negowała prawa zarządzającego projektem do jego realizacji przy wykorzystaniu metodyki SCRUM, lub jej elementów, w celu bieżącej adaptacji projektu do nowych wymogów w innym zakresie niż wskazany powyżej. Należy także zaznaczyć, że zmiana przepisów dotyczących terminów m.in. składania i weryfikacji sprawozdań w BDO nastąpiła ze względu na opóźnienia w realizacji projektu BDO, a nie stanowiła przyczyny tych opóźnień, co zdaje się sugerować Minister.

Nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Ministra w kwestii nierzetelnego nadzoru nad realizacją porozumienia nr 1, braku formalnego odbioru poszczególnych etapów projektu oraz nieprowadzenia pełnej dokumentacji projektowej określonej w tym porozumieniu. Podczas kontroli NIK ustalono, że wdrożono poszczególne moduły wytwarzane w ramach produktów nr 1, nr 2 i nr 3 do stosowania przez użytkowników końcowych bez formalnego odbioru etapów projektu ze strony Ministerstwa, w tym testów akceptacyjnych poszczególnych modułów. W 2020 r. uruchomiono moduły BDO: „ewidencja" i „sprawozdawczość", mimo że nie dokonano formalnego odbioru żadnego etapu projektu BDO realizowanego przez IOŚ-PIB. Jak wyjaśniła dyrektor DGO do 18 grudnia

[15] Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: „k.p.a.".

2020 r. został odebrany etap przygotowania projektu BDO, przy czym odebranie nie nastąpiło na podstawie przygotowanego dokumentu, lecz miało miejsce podczas spotkania podsumowującego („Kick-off Projektu BDO"), które odbyło się 14 lutego 2019 r. Ponadto zgodnie ze składanymi wyjaśnieniami, w Ministerstwie trwały prace zmierzające do odbioru kolejnych produktów. Odnośnie do braku formalnego procesu odbioru produktów oraz nieokreślenia przez DGO kryteriów wyjaśniono, że Ministerstwo wielokrotnie zwracało się do IOŚ-PIB w czasie „Spotkań Statusowych" o udostępnienie środowiska testowego. IOŚ-PIB wskazywał, że nie jest w stanie przygotować takiego środowiska z uwagi na skierowanie wszystkich zasobów do realizacji zadań o wyższym priorytecie – wytwarzanie oprogramowania.
Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[16] w celu zapewnienia interoperacyjności systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych należy – przed udostępnieniem po raz pierwszy oprogramowania interfejsowego do realizacji tego zadania – przeprowadzić jego badanie. Uruchomienie do stosowania przez użytkowników końcowych modułów BDO, tworzonych w ramach produktów nr 1, nr 2 i nr 3, bez odbioru końcowego danego etapu, w tym testów akceptacyjnych, należy uznać za naruszenie przepisów art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji oraz postanowień porozumienia nr 1.
Nie prowadzono pełnej dokumentacji projektowej określonej w ww. porozumieniu, co m.in. zostało potwierdzone w protokole nr 1/2020 z kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w IOŚ-PIB w zakresie realizacji BDO, w którym stwierdzono m.in., że nie odnotowano działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym wynikających z „Dokumentu Inicjującego Projekt" (DIP), a „Rejestr Jakości" oraz „Dziennik Doświadczeń" nie funkcjonały w prowadzonym projekcie. Jak wynika z DIP „Rejestr Jakości" stanowi kluczowe narzędzie zapewnienia jakości i główne narzędzie komunikacji w tym obszarze pomiędzy kierownikiem projektu i zespołami roboczymi. Zgodnie z zapisami DIP wynikające z „Rejestru Jakości" wymagane kontrole dające wynik pozytywny są warunkiem odbioru produktu. DIP wymienia reguły oraz dokumenty zgodnie z metodyką Prince2 (P2), za pomocą których projekt powinien być zarządzany i prowadzony. W kontrolowanej dokumentacji stwierdzono brak odzwierciedlenia realizacji projektu w zadeklarowanym modelu zarządzania. Ustalono także, że nie istniała dokumentacja oraz nie były podejmowane działania potwierdzające zarządzanie etapowe zgodne z wybraną metodyką.
Niewytworzenie wymaganej dokumentacji projektowej świadczy zarówno o nierzetelnym działaniu w zakresie nadzoru DGO nad realizacją zadania przez IOŚ-PIB (pomimo odbywania cyklicznych spotkań), jak i o postępowaniu niezgodnym z postanowieniami porozumienia nr 1.

Odnosząc się do stanowiska Ministra dotyczącego informacji na temat wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu BDO potwierdzam fakt niepełnej wiedzy Ministerstwa w tym zakresie. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem rozbieżność pomiędzy przekazanymi przez dyrektorów DGO oraz Biura Finansowego danymi o wydatkach planowanych i wykonanych na realizację projektu BDO w latach 2016-2020.
Dyrektor DGO podała, że w 2016 r. poniesiono wydatki w wysokości 39,0 tys. zł w sytuacji, gdy faktycznie nie poniesiono żadnych wydatków na zadania związane z BDO. Z kolei w latach 2017 i 2019 kwoty poniesionych wydatków były, odpowiednio, o 60,1 tys. zł wyższe oraz o 671,9 tys. zł niższe od wartości podanych przez DGO.
Dyrektor DGO wyjaśniła, że DGO przekazał dane na temat środków finansowych, którymi dysponował w ramach realizacji projektu BDO (wynikające z reguły finansowej określonej w art. 251 ust. 1 i 3 ustawy o odpadach). Departamentem właściwym w zakresie koordynacji kwestii finansowych Ministerstwa jest Biuro Finansowe posiadające komplet dokumentów budżetowych resortu. DGO dysponuje wyłącznie częścią dokumentów wynikającą z realizacji umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Dyrektor departamentu odpowiedzialnego za realizację zadań Ministra w obszarze gospodarki odpadami, w tym za utworzenie BDO, powinien posiadać pełną wiedzę na temat planowanych i wydatkowanych środków finansowych.

Nie mogę zgodzić się z argumentacją Ministra podważającą ustalenia NIK o zaginięciu danych wprowadzonych przez urzędy marszałkowskie do poprzedniej wersji rejestru. W wyniku kontroli w urzędach marszałkowskich ustalono m.in., że pomimo wskazania w art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach terminu utworzenia BDO na 24 stycznia 2018 r. wersję produkcyjną systemu informatycznego obsługującego tę bazę danych Minister wprowadził 16 grudnia 2019 r. W wyniku produkcyjnego uruchomienia właściwego BDO została utracona nieznana ilość informacji wprowadzonych do rejestru od 24 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r. Wskazano również, że po przeniesieniu danych w grudniu 2019 r., nie było dostępu do wcześniejszych danych, przez co

[16] Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm., dalej: „ustawa o informatyzacji".

urzędy m.in. nie miały wglądu, kiedy podmiot faktycznie został wpisany do BDO, a także zmuszone były – ze względu na zablokowanie możliwości wprowadzania do rejestru danych pochodzących z papierowych wniosków aktualizacyjnych – do wprowadzania części danych po raz kolejny. O zaistniałych problemach Minister był informowany. NIK w trakcie kontroli nie otrzymała żadnych zarchiwizowanych i zabezpieczonych danych z rejestrów prowadzonych od 24 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r.

Odnosząc się do stanowiska Ministra dotyczącego ustaleń kontroli wskazujących na ograniczony dostęp przez organy administracji publicznej do BDO należy zaznaczyć, że z ustaleń tych wynika, że gromadzenie danych w rejestrze rozpoczęto od 24 stycznia 2018 r., zaś od 1 stycznia 2020 r. – danych m.in. z zakresu ewidencji odpadów. BDO stanowi podstawowe źródło informacji z zakresu gospodarki odpadami, w tym dotyczących ewidencji odpadów i sprawozdawczości. W uzasadnieniu wniosku z 16 listopada 2016 r. o korektę decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadania z rezerw celowych, Minister podał (w odniesieniu do BDO), że „baza ta – jako źródło szczegółowych informacji na temat wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną bezpośrednio lub pośrednio z gospodarowaniem odpadami – będzie stanowiła znaczne ułatwienie w przygotowaniu kontroli oraz ich przeprowadzeniu, a w konsekwencji w dalszym prowadzeniu postępowań administracyjnych".
W art. 79 ustawy o odpadach ustawodawca precyzyjnie określił, że BDO ma służyć do gromadzenia danych z zakresu gospodarki odpadami. Jednocześnie ustawodawca nałożył na użytkowników BDO oraz organy państwowe szereg obowiązków, m.in. w art. 80 ust. 1 i 2 tej ustawy zobowiązał marszałka województwa do prowadzenia i aktualizowania BDO, w tym rejestru, oraz do weryfikacji danych zawartych w BDO. Tymczasem brak podstawowych funkcjonalności z zakresu generowania raportów, eksportu danych, czy ustalania podstawowych danych, takich jak liczba i rodzaj działalności, uniemożliwiał prawidłowe wykonywanie ustawowych zadań. Identyfikowane w trakcie kontroli problemy polegały m.in. na tym, że rejestr nie dawał żadnych możliwości raportowania wg danych, gdyż np. decyzje wprowadzane były do systemu wyłącznie w formie skanów. W BDO brak było również: modułu raportowania i importowania danych z rejestru do plików WORD, EXCEL, pdf, XML; możliwości wygenerowania danych z BDO na wskazany dzień; a także możliwości technicznych pozwalających na wygenerowanie z rejestru BDO liczby wprowadzających zużyty sprzęt, którzy powierzyli organizacji odzysku realizację obowiązków wynikających z ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. BDO nie mógł więc służyć jako baza danych, na podstawie której marszałkowie województw mają możliwość przygotowania dokumentów strategicznych, czy choćby udostępnienia informacji o środowisku. Dane, o których mowa w art. 79 ustawy o odpadach, oraz informacje, które nie mogły być umieszczone w BDO, gromadzono w innych bazach danych i systemach oraz w dodatkowych rejestrach utworzonych przez pracowników urzędów marszałkowskich w programach MS Word i MS Excel, co obciążało poszczególne urzędy dodatkowymi kosztami. Również w skontrolowanych urzędach gmin występowały trudności z uzyskaniem dostępu do BDO. Zgłaszano trudności z dostępem do sprawozdań o odpadach składanych przez podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi oraz trudności z przygotowaniem w BDO sprawozdań gmin składanych do marszałków województw.

Podtrzymuję również swoje stanowisko dotyczące ustalenia, że jednostki administracji publicznej nie miały możliwości monitorowania rynku gospodarki odpadami z wykorzystaniem BDO. Minister oparła swoją argumentację o opinię Głównego Inspektora, natomiast nie nawiązała do ustaleń kontroli NIK, które nie potwierdzają jej stanowiska. Jednym z ustaleń kontroli było stwierdzenie, że w celu uzyskania informacji niezbędnych do sporządzenia raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. p.o. zastępca Głównego Inspektora zwrócił się do marszałków województw z prośbą o przekazanie do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska danych związanych z BDO, w tym danych dotyczących liczby podmiotów wpisanych i wykreślonych z BDO w 2018 r. W związku z faktem, że nie wszyscy marszałkowie województw przesłali niezbędne informacje, w lutym 2019 r. Główny Inspektor poinformował Ministerstwo Środowiska – Departament Gospodarki Odpadami o problemach związanych z pozyskaniem danych do raportu oraz, że aktualny poziom oprogramowania rejestru BDO uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach do niego wpisanych. Poinformował również, że podobne problemy będą dotyczyły „Raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r.".
Ponadto zwrócił uwagę na potrzebę zwiększenia funkcjonalności rejestru BDO w sposób, który umożliwi rzetelne i terminowe wywiązywanie się z nałożonych na Głównego Inspektora obowiązków związanych z ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach oraz z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie

elektrycznym i elektronicznym. Dane dla potrzeb sporządzenia raportów za kolejne lata miały pochodzić z BDO i miały zostać udostępnione przez Inspekcję Ochrony Środowiska do końca 2020 r., jednak zakres danych niezbędnych do wygenerowania raportów miał pochodzić ze sprawozdań podmiotów niezweryfikowanych przez marszałków województw. Ponadto w latach 2019-2020 Główny Inspektor informował Ministra o zgłaszanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska problemach dotyczących możliwości korzystania z zasobów BDO. Jak już powyżej wskazano poszczególne jap dla realizacji swoich zadań z zakresu gospodarki odpadami – w tym w celu monitorowania rynku odpadów – wykorzystywały inne dostępne w urzędach systemy informatyczne i bazy danych. Jap nie miały możliwości korzystania z danych gromadzonych w BDO na potrzeby monitorowania rynku odpadów. W BDO niemożliwe było m.in.: wyfiltrowanie w rejestrze listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku; eksportowanie danych z systemu; raportowanie o liczbie poszczególnych rodzajów działalności; ustalenie liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na lata 2018-2019; ustalenie liczby zarejestrowanych podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego objęte opłatą recyklingową; generowanie zestawień przez jap na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO, w tym danych ujętych w sprawozdaniach. Nie było możliwości wydruku sprawozdań o odpadach. W Ministerstwie nie było dostępu do informacji o odpadach z podziałem na województwa, nie można więc było ustalić liczby wniosków rejestrowych oraz aktualizacyjnych złożonych do marszałków województw, a także liczby wniosków rozpatrzonych w poszczególnych latach. Co prawda w BDO, w czerwcu 2020 r., rozpoczęto zamieszczanie modułów sprawozdawczych umożliwiających składanie rocznych sprawozdań przez podmioty gospodarujące odpadami, jednak urzędy marszałkowskie nie miały możliwości weryfikacji poszczególnych sprawozdań. Rejestr nie zawierał także linków do rejestrów prowadzonych w innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich Unii Europejskiej, w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, a także wykazu funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów. Dodatkowym utrudnieniem dla urzędów marszałkowskich była zmiana oprogramowania służącego do prowadzenia rejestru.

Przechodząc do stanowiska Ministra odnośnie do zarzutu, że w BDO za rok 2020 dostępna jest tylko część dokumentów ewidencji odpadów, i że NIK w swojej ocenie nie uwzględniła faktu, że obowiązywał wówczas przepis epizodyczny wynikający z wprowadzonych w czasie pandemii przepisów, pragnę zauważyć, że Izba nie zakwestionowała wprowadzenia przepisów umożliwiających prowadzenie ewidencji odpadów zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. W Informacji szczegółowo wskazano zmiany przepisów o odpadach regulujących proces uruchamiania BDO, a także podano, że w rejestrze gromadzono dokumenty ewidencji odpadów prowadzone na bieżąco przez poszczególne podmioty gospodarujące odpadami. Do 31 grudnia 2020 r. dopuszczono możliwość prowadzenia ewidencji w wersji papierowej, co spowodowało, że tylko część dokumentów znajdowała się w BDO. Ograniczało to możliwość oceny, czy wszystkie podmioty zobowiązane do prowadzenia ewidencji wywiązują się z tego obowiązku. Odnotowano również, że w czerwcu 2020 r. zaczęto zamieszczać w BDO moduły sprawozdawcze umożliwiające składanie rocznych sprawozdań przez podmioty gospodarujące odpadami. Urzędy marszałkowskie nie miały jednak możliwości weryfikacji tak składanych sprawozdań. Zasadniczą nieprawidłowością wskazaną przez NIK był brak w BDO funkcjonalności zapewniających organom administracji publicznej efektywne korzystanie z danych gromadzonych w tej bazie na potrzeby prowadzenia kontroli działalności z zakresu gospodarki odpadami i weryfikacji danych w BDO. Stwierdzono m.in. brak możliwości wyfiltrowania w rejestrze listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku, wydruku sprawozdań i wniosków z BDO, w tym: wydruku do pliku, eksportu danych z systemu, podania łącznej liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych do wybranego marszałka województwa, generowania zestawień przez jap na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO (w tym podanych w sprawozdaniach). Sprawozdanie złożone przez podmiot obowiązany mogło być weryfikowane przez pracowników wójta/burmistrza/prezydenta miasta/marszałka województwa wyłącznie ręcznie poprzez analizę danych w nim zawartych.

Podtrzymuję również stanowisko dotyczące zaciągnięcia przez Ministra zobowiązania finansowego z naruszeniem ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[17]. Nieprawidłowość polegała na zaciągnięciu zobowiązań na cele i w wysokościach, które nie miały umocowania w planie finansowym Ministerstwa. Nie odnosi się ona do zaciągniętych zobowiązań sfinansowanych w 2017 r., ale do zobowiązań

[17] Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

zaciągniętych w roku 2018. Ustalono, że w momencie zawierania umów plan wydatków Ministerstwa pozwalał na zaciągnięcie zobowiązań wynikających z tych umów. Jednakże z racji tego, że ich realizacja wykraczała poza rok 2017, konieczne było ujęcie wydatków związanych z ich realizacją w planie finansowym Ministerstwa na rok 2018 albo uzyskanie zapewnienia ich finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa na podstawie art. 153 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Nie została jednak spełniona żadna z tych przesłanek.

Odnośnie do wniosku NIK o podjęcie działań w celu określenia w ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach terminu w jakim gospodarujących zużytymi bateriami i akumulatorami powinni przedkładać marszałkowi województwa sprawozdania przyjmuję do wiadomości wyjaśnienia Ministra. Niemniej jednak proponuję rozważenie realizacji wniosku, tym bardziej że data ewentualnego wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nie jest znana, a planowane w rozporządzeniu rozszerzenie reżimu należytej staranności na podmioty wprowadzające jakiekolwiek baterie na rynek Unii Europejskiej wydaje się zbieżne z wnioskiem NIK.

Z satysfakcją przyjmuję informację Ministra o sposobie realizacji wniosku dotyczącego analizy rynku odpadów komunalnych. Wyrażam nadzieję, że wyniki prowadzonych analiz przyczynią się do skutecznej poprawy rynku odpadów komunalnych i eliminacji albo przynajmniej znacznego ograniczenia „szarej strefy".

Zgadzam się ze stanowiskiem Ministra odnośnie do wniosku dotyczącego stanu prawnego w zakresie wzorów sprawozdań, niemniej jednak pragnę zauważyć, że kontrola obejmowała lata 2016-2020, kiedy obowiązywały wzory sprawozdań określone w rozporządzeniach. W wyniku zmian ustawy o odpadach i wprowadzenia elektronicznej sprawozdawczości w BDO zrezygnowano z wydawania rozporządzeń określających wzory sprawozdań. W związku z tym omawiany wniosek stał się bezprzedmiotowy i usunięto go z treści Informacji.

Nie podzielam stanowiska Ministra odnośnie do wniosku o pełną transpozycję „pakietu odpadowego". Jednym z ważniejszych elementów „pakietu odpadowego" jest tzw. rozszerzona odpowiedzialność producentów (ROP). System ROP to, zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów[18], zestaw środków podejmowanych przez państwa członkowskie, zobowiązujący producentów produktów do ponoszenia finansowej lub finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadami, w tym za selektywną zbiórkę, sortowanie i przetwarzanie. Pomimo prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych nadal nie dokonano pełnej transpozycji „pakietu odpadowego", której termin upłynął 5 lipca 2020 r. Pragnę również zauważyć, że nadal nie zakończono prac nad transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[19], tzw. dyrektywy SUP, a także prac nad wprowadzeniem systemu kaucyjnego w Polsce. Na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nadal pozostaje projekt ustawy (UC81), jako implementujący przepisy Unii Europejskiej. Jako przyczynę zgłoszenia projektu wskazano konieczność transpozycji do prawa polskiego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów w zakresie art. 8 i 8a, które dotyczą rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ponadto projekt ustawy dokonuje transpozycji art. 6 i 9 z dyrektywy SUP.

Z satysfakcją przyjmuję informację o zleceniu Inspekcji Ochrony Środowiska analizy dotyczącej możliwości zagospodarowania określnych frakcji materiałowych odpadów po ich przetworzeniu, a także o uwzględnieniu w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2028 zagadnień dotyczących składu morfologicznego odpadów komunalnych.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[18] Dz.U.UE.L.2018.150.109.
[19] Dz.U.UE.L.2019.155.1.