



LBI.430.003.2020
Nr ewid. 30/2020/P/19/065/LBI

Informacja o wynikach kontroli

SEGREGACJA ODPADÓW KOMUNALNYCH NA TERENIE WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

MISJA

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

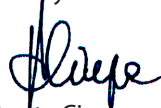
WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego

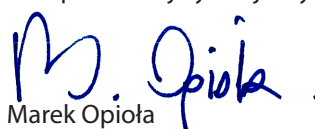
p.o. Dyrektor Delegatury w Białymstoku



Agata Ciupa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.09.2020

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.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	14
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Prawidłowość i skuteczność systemów segregacji odpadów komunalnych funkcjonujących w gminach.....	26
5.1.1. Regulacje dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach.....	26
5.1.2. Sprawowanie przez gminy nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne	29
5.1.3. Osiągnięcie zaplanowanych poziomów recyklingu odpadów komunalnych	33
5.1.4. Działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujące selektywne ich zbieranie	37
5.2. Nadzór Marszałka Województwa Podlaskiego nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi w województwie.....	40
5.3. Wykonywanie kontroli przez WIOŚ w podmiotach realizujących zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.....	46
5.4. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacjach MBP.....	50
6. ZAŁĄCZNIKI	64
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	64
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	67
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczący kontrolowanej działalności.....	78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	79
6.5. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli	80
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	83

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO	baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której jest mowa w art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.), zwana dalej ustawą <i>o odpadach</i> – prowadzi ją marszałek województwa (art. 80 ustawy);
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
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 (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy <i>o odpadach</i>);
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
IK	instalacja komunalna – instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście, o której mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1 ustawy <i>o odpadach</i> , spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 <i>Prawa ochrony środowiska</i> , lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy; z dniem 6 września 2019 r. dotychczasowe RIPOK stały się IK;
instalacja MBP	instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
KPO	karta przekazania odpadów;
KPGO 2022	Krajowy plan gospodarki odpadami 2022, przyjęty <i>uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r.</i> (M.P. poz. 784);
Mg	megagram (tona);
MPO	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Spółka z o.o. w Białymstoku;
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 (niesegregowane) pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy <i>o odpadach</i>);
odzysk	jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy <i>o odpadach</i>);
PWIOŚ	Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska;
Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.);
PSZOK	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 ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy <i>o odpadach</i>);
RIPOK	regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – oznacza zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 <i>Prawa ochrony środowiska</i> , lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy (art. 35 ust. 6 ustawy <i>o odpadach</i>) – z dniem 6 września 2019 r. zniesiono regionalizację instalacji, a RIPOK stały się instalacjami komunalnymi;
rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu	<i>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</i> (Dz. U. poz. 2167);
rozporządzenie w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów	<i>rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028);
rozporządzenie w sprawie wymagań odbioru odpadów	<i>rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości</i> (Dz. U. poz. 122);
selektywne zbieranie odpadów	zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy <i>o odpadach</i>);
SOK	składowisko odpadów komunalnych;
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. <i>o utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> (Dz. U. 2019 r. poz. 2010, ze zm.);
WIOŚ	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku;
WPGO 2016	<i>Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022</i> , przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego nr XXXII/280/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. (ze zm.);
Fracja 19 12 12	Odpady powstałe z mechanicznej obróbki odpadów zmieszanych, charakteryzujące się ciepłem spalania powyżej 6 MJ/kg, których nie można składować (tzw. balast energetyczny).

Nazwy kontrolowanych podmiotów prowadzących instalacje MBP

BIOM	BIOM Spółka z o.o. Dolistowo Stare I, obsługująca 22 gminy, w tym trzy objęte kontrolą (Giby, Jaświły i Płaska);
PGK	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie, obsługująca 26 gmin, w tym trzy objęte kontrolą (Czyżew, Kołaki Kościelne i Szumowo);

PUK Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Hajnówce, obsługujące 18 gmin, w tym trzy objęte kontrolą (Grodzisk, Milejczyce i Orla).

Nazwy pozostałych podmiotów prowadzących instalacje MBP na terenie województwa podlaskiego

PGK w Suwałkach Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Suwałkach, obsługujące według WPGO 2016 15 gmin;

ZGO w Łomży Zakład Gospodarki Odpadami Spółka z o.o. w Łomży, obsługujący według WPGO 2016 19 gmin, w tym dwie gminy objęte kontrolą (Piątница i Turośl);

PUHP „LECH” Przedsiębiorstwo Usługowo Handlowo Produkcyjne „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku, obsługujące według WPGO 2016 18 gmin, w tym cztery objęte kontrolą (Czarna Białostocka, Juchnowiec Kościelny, Wasilków i Zabłudów). PUHP „LECH” prowadzi dwie instalacje:

ZUOK w Hryniewiczach Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach;

ZUOK w Białymstoku Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku (spalarnia odpadów).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy przyjęty w gminie system segregacji odpadów jest prawidłowy i skuteczny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w gminach ustalono selektywne zbieranie odpadów komunalnych i jak je uregulowano?
2. Czy gminy prawidłowo i rzetelnie nadzorowały gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości?
3. Czy działania gmin zapewniały osiągnięcie zaplanowanego poziomu recyklingu odpadów komunalnych?
4. Czy gminy prowadziły działania informacyjne i edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujące selektywne zbieranie odpadów komunalnych?
5. Czy organy ochrony środowiska rzetelnie i skutecznie nadzorowały uczestników gospodarki odpadami komunalnymi?
6. Czy podjęto skuteczne działania na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku,

15 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich oraz trzy podmioty prowadzące instalacje MBP z terenu województwa podlaskiego

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2017 r.
– 31 grudnia 2019 r.
z wykorzystaniem dowodów sporządzonych po tym okresie

Kontrola dotyczyła realizacji obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych określonych w dyrektywie UE oraz regulacjach krajowych.

Zgodnie z dyrektywą 2008/98/WE, będącą kluczowym aktem prawa UE w dziedzinie gospodarki odpadami, państwa członkowskie powinny dążyć do ograniczenia wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Wymaga to stosowania środków, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Zgodnie z tym celem odpady powinny być zbierane selektywnie, jeżeli jest to wykonalne technicznie, ekonomicznie i z punktu widzenia środowiska, a następnie powinny zostać poddane czynnościom odzysku (p. 28). Dyrektywa określa hierarchię sposobów postępowania z odpadami, poczynając od zapobiegania powstawaniu odpadów, przez zapewnienie ich przygotowania do ponownego użycia, recyklingu, innych procesów zmierzających do odzysku, a w ostateczności ich unieszkodliwienie. W unijnych regulacjach zostały również określone poziomy redukcji odpadów i ich wykorzystania do 2035 r. (zostało to przetransponowane do *ucpg*). Zgodnie z art. 3b i 3c *ucpg*, Polska jest zobowiązana do osiągnięcia:

- odpowiednich poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania (do 16 lipca 2020 r. – nie więcej niż 35% całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.);
- poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpady budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, 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;
- poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo rocznie.

Pakiet dyrektyw odpadowych¹, służący transformacji modelu gospodarczego do obiektu zamkniętego, został opublikowany 14 czerwca 2018 r. Dyrektywy weszły w życie 4 lipca 2018 r., a termin ich transpozycji (wdrożenia do prawa krajowego) upłynął 5 lipca 2020 r. Ministerstwo Klimatu podjęło w 2019 r. konsultacje w sprawie wdrożenia tych dyrektyw, ale nie doprowadziły one do uzgodnienia założeń odpowiednich przepisów (dyrektywy pozostają niewdrożone). Cele określone w ostatniej wersji

¹ Stanowią go cztery dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 30 maja 2018 r.: [1] dyrektywa Nr 2018/851 zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, [2] dyrektywa Nr 2018/850 zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, [3] dyrektywa Nr 2018/852 zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, [4] dyrektywa Nr 2081/849 zmieniająca dyrektywę 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.

dyrektyw, dotyczące poziomów recyklingu, to: dla masy odpadów komunalnych 55% do roku 2025, 60% do roku 2030, 65% do roku 2035, dla odpadów opakowaniowych – 65% do roku 2025 i 70% do roku 2030.

Zmianie ulegnie także metodyka obliczania poziomów odzysku i recyklingu. Obecnie w krajach UE funkcjonuje kilka modeli ich obliczania, co sprawia, że osiągnięcia różnych krajów są trudne do porównania. W Unii obowiązywać będzie spójna metoda kalkulacji. Dyrektywy określają minimalne wymagania systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), obowiązkowe dla wszystkich krajów członkowskich. Państwa członkowskie, które ustanowiły system rozszerzonej odpowiedzialności producenta przed 4 lipca 2018 r., powinny doprowadzić do ich zgodności z dyrektywą do 5 stycznia 2023 r. Podstawowe założenia mechanizmu sprowadzają się do zwiększenia zaangażowania finansowego lub finansowego i operacyjnego przemysłu w system gospodarki odpadami opakowaniowymi, włączając zadania edukacyjne i sprawozdawcze. Poziom partycypacji waha się od 50% do 80%, w zależności od podstaw i terminu utworzenia ROP w danym państwie członkowskim. Nowy system powinien gwarantować wszystkim jego uczestnikom równe traktowanie. Kolejnym wyzwaniem dla krajów UE jest rozszerzenie do 1 stycznia 2025 r. frakcji materiałowych podlegających selektywnej zbiórce o tekstylia i odpady niebezpieczne z gospodarstw domowych, a do 31 grudnia 2023 r. – także zorganizowanie systemu selektywnej zbiórki bioodpadów z gospodarstw domowych (Polska ten cel osiągnęła). Kraje UE zostały zobowiązane do wycofania technologii stosowanej w MBP, służącej przetwarzaniu odpadów komunalnych, najpóźniej do roku 2027. Wprowadza się także zakaz termicznego przekształcania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki, bez poddania ich wcześniej procesom doczyszczania, co ma na celu wydzielenie jak największej masy odpadów do dalszych procesów, w tym recyklingu. Ten sam mechanizm odnosi się do składowania odpadów. Dyrektywy weszły w życie 4 lipca 2018 r. Polska jest na etapie ich implementacji.

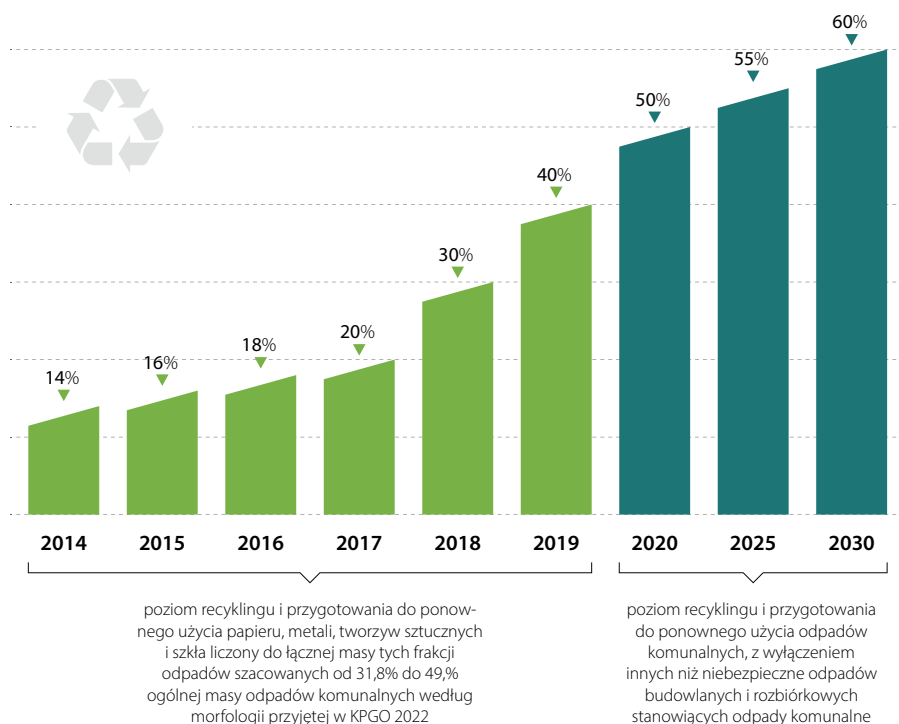
W świetle obowiązujących od 1 lipca 2013 r. regulacji *ucpg* (art. 3 ust. 2 pkt 3–6 i 8–10), gminy stały się w pełni odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami komunalnymi na swoim terenie, poprzez: objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania tymi odpadami, nadzorowanie gospodarowania (w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości), zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmujących co najmniej papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe i bioodpady oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów, a także możliwość tworzenia i utrzymywania punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Do zadań gmin należy również prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności selektywnego zbierania tychże odpadów oraz coroczne sprawozdawanie z realizacji tych zadań i analizowanie funkcjonowania systemu na terenie gminy.

WPROWADZENIE

Istotne jest, że krajowe poziomy recyklingu w poszczególnych latach 2012–2020, ustalone w *rozporządzeniu w sprawie poziomów recyklingu*, założyły skokowe osiąganie poziomów recyklingu. Od 2017 r. do 2020 r. miały one bowiem wzrosnąć z 20% do 50% (o 10% rocznie), podczas gdy w latach 2014–2017 – z 14% do 20% (o dwa punkty procentowe rocznie).

Infografika nr 1

Wymagane poziomy recyklingu w latach 2014–2019 i 2020–2030



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie regulacji prawnych.

Województwo podlaskie obejmuje 118 gmin (78 wiejskich, 27 wiejsko-miejskich, 10 miejskich i trzy miejskie na prawach powiatu). Na terenie województwa podlaskiego funkcjonowało w latach 2017–2019 siedem MBP (mających możliwości sortowania selektywnie zebranych odpadów), w tym w przypadku sześciu właścicielami były samorządy lub ich związki. Jednej Instalacji MBP (będącej własnością podmiotu prywatnego) w 2018 r. Marszałek Województwa cofnął pozwolenie zintegrowane. W okresie tym funkcjonowało również sześć sortowni odpadów selektywnie zebranych w tym dwie należące do jednostek samorządowych i cztery należące do pomiotów prywatnych (lokalnych odbiorców odpadów). Od 2016 r. funkcjonuje w województwie jedna spalarnia odpadów, należąca do samorządu. W latach 2017–2019 na terenie województwa funkcjonowało również odpowiednio 15, 13 i 13 składowisk odpadów komunalnych, z których na koniec 2019 r. 11 należało do jednostek samorządowych.

WPROWADZENIE

W związku z nieuruchomieniem modułu sprawozdawczości BDO, zmianie uległy terminy sprawozdawczości², które dla odbiorców odpadów oraz IK przesunięto z 31 stycznia na 30 czerwca 2020 r., a dla sprawozdań gmin – z 31 marca na 31 sierpnia 2020 r. W związku z epidemią COVID-19³ terminy te uległy dalszemu przedłużeniu – odpowiednio do 31 sierpnia i 31 października 2020 r. Stąd w niniejszej informacji brak jest części danych za 2019 r. lub są one szacunkowe. Uwzględniono natomiast informacje uzyskane od trzech podmiotów prowadzących instalacje MBP na terenie województwa podlaskiego, które nie były objęte niniejszą kontrolą.

² Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 150).

³ 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).

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prawidłowość wprowadzonych przez gminy systemów segregacji odpadów komunalnych. Negatywnie zaś – skuteczność ich funkcjonowania.

Objęte kontrolą gminy stworzyły warunki organizacyjne do segregacji odpadów zgodnie z przepisami prawa oraz *Planem Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022*. Systemem objęto właścicieli nieruchomości, którym zapewniono odbiór każdej ilości odpadów.

W 11 z 15 skontrolowanych gmin nie zapewniono prawidłowego i rzetelnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Od podmiotów odbierających odpady komunalne i od podmiotów prowadzących instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów nie egzekwowano niezbędnych dokumentów i informacji oraz nie kontrolowano prawidłowości segregacji odpadów przez mieszkańców i podmioty odpowiedzialne za odbiór odpadów. Tymczasem mieszkańcy ośmiu z 15 skontrolowanych gmin niewłaściwie segregowali odpady, a dziewięć podmiotów je odbierających nie tylko nie wywiązywało się z obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowej segregacji odpadów przez mieszkańców, ale w sześciu gminach dokonywało niewłaściwego ich odbioru od mieszkańców lub z punktów selektywnej zbiórki odpadów, a nawet mieszało posegregowane wcześniej odpady. W rezultacie wprowadzone przez gminy systemy gospodarki odpadami nie funkcjonowały skutecznie. W dziewięciu gminach spadł bowiem udział odpadów zebranych selektywnie u źródła w ogólnej masie odpadów komunalnych. W dziewięciu też występowały miejsca nielegalnego składowania odpadów komunalnych.

Gminy, sporządzając sprawozdania do Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i Głównego Urzędu Statystycznego oraz coroczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, opierały się na niepotwierdzonych informacjach, uzyskanych od podmiotów realizujących usługi w ramach systemu. Sprawozdania te zawierały błędy, skutkujące wykazaniem w nich osiągnięcia niewłaściwych poziomów: recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

Jedynie siedem z 15 skontrolowanych gmin wyliczyło, że wymagany wskaźnik recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych osiągnęło we wszystkich latach objętych kontrolą. Osiem zaś nie osiągnęło tego wskaźnika w jednym z tych lat. Przyjęty przez gminy sposób jego liczenia – mimo że był zgodny z przepisami – nie pozwalał na wykorzystywanie go do rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych przez gminy w tym zakresie. Do jego wyliczenia – oprócz masy odpadów selektywnie zebranych z terenu gmin – wykorzystywano bowiem masę odpadów wysegregowanych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, obsługujących od 18 do 26 gmin. W konsekwencji osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu gminy zawdzięczały sprawności działania instalacji i skuteczności segregacji odpadów przez pozostałe gminy obsługiwane przez instalacje, a nie własnym regulacjom i podejmowanym działaniom.

Gminy prawidłowo wprowadziły systemy segregacji odpadów komunalnych, jednak nie funkcjonowały one skutecznie

Wszystkie objęte kontrolą gminy prowadziły działania informacyjno-edukacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz promujące selektywną zbiórkę odpadów. Informacje przedstawiane mieszkańcom były jednak niepełne lub nieaktualne. W konsekwencji w dziewięciu gminach działania te były nieskuteczne i mogły się przyczynić do nieprawidłowości podczas selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości oraz powstawania miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych.

Samorząd Województwa Podlaskiego i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku rzetelnie i skutecznie nadzorowały lub kontrolowały uczestników gospodarki odpadami komunalnymi.

Samorząd Województwa Podlaskiego w ramach nadzoru nad uczestnikami gospodarki odpadami komunalnymi prawidłowo reagował na informacje o jej niewłaściwym funkcjonowaniu oraz rzetelnie weryfikował poprawność składanych sprawozdań przez gminy z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Na ich podstawie terminowo przekazywano Ministrowi Środowiska coroczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie wyjaśniono jednak rzetelnie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w tych sprawozdaniach a danymi ze sprawozdań podmiotów prowadzących instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, dotyczących zagospodarowywania odpadów oraz nie wdrożono rozwiązań umożliwiających skuteczny monitoring postępowania z nieprzeznaczonymi do składowania pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych.

Z kolei Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku opracował harmonogramy kontroli podmiotów przetwarzających odpady komunalne, odbiorców odpadów oraz gmin w zakresie gospodarki odpadami, zgodnie z zasadami ich opracowania i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wyjątkiem był 2018 r., w którym zaplanowano i przeprowadzono kontrole w 11 zamiast w 12 gminach. Rzetelnie przeprowadzono kontrole w 15 z 16 analizowanych podmiotów. W jednej jednostce (BIOM Spółka z o.o. w Dolistowie Starym) nie zakwestionowano zaś m.in. niezgodnego z prawem magazynowania balastu kalorycznego (19 12 12) na kwaterze składowiska.

Objęte kontrolą podmioty prowadzące instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów nie podjęły skutecznych działań na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Nie zagospodarowywały one na bieżąco balastu kalorycznego (19 12 12), a jedna z nich – dodatkowo kompostu nienadającego się do wykorzystania (19 05 03). W rezultacie odpady te poddawano magazynowaniu, mimo że było to niezgodne z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym lub art. 25 ust. 4 i art. 104 ust. 1 ustawy *o odpadach*. System odbioru odpadów selektywnie zbieranych (jako zmieszanych odpadów opakowaniowych) i procesy ich podczyszczania przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie nie zapewniały zaś skutecznego odzysku selektywnie zbieranych frakcji oraz wiarygodnych informacji gminom w tym zakresie.

Dokonywano bowiem mieszania selektywnie zebranych odpadów, co skutkowało coraz mniejszym odzyskiem frakcji surowcowych i wzrostem odpadów składowanych.

W latach 2017–2019 wzrost masy odpadów zmieszanych (od 2,1% do 4,7% rocznie) i ich udziału w strumieniu odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego (od 65% do 70%) generował powstawanie frakcji kwalifikowanych głównie jako pozostałości z mechanicznej obróbki odpadów i kompostu nienadającego się do wykorzystania, z zagospodarowaniem których instalacje od 2016 r. miały problemy. Według ustaleń Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku przyczyniły się do tego działania Przedsiębiorstwa Usługowo Handlowo Produkcyjnego „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku, prowadzącego dwie instalacje (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach i spalarnię odpadów komunalnych w Białymstoku). Obie przyjmowały bowiem odpady z innych województw, co do 5 września 2019 r. było niezgodne z wymogami art. 20 ust. 7 ustawy *o odpadach* i doprowadziło do wstrzymania od kwietnia 2019 r. odbioru odpadów z funkcjonujących w województwie podlaskim instalacji mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania oraz przepełnienia (mającej funkcjonować do 2030 r.) kwatery na składowisku odpadów w Hryniewiczach. Skutkowało to niewłaściwym magazynowaniem odpadów w tych instalacjach oraz wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Regulacje dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach

Wprowadzone w objętych kontrolą gminach regulacje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi odpowiadały w przeważającej mierze wymogom ustalonym w przepisach prawa (w tym obowiązku selektywnej zbiórki odpadów od 1 stycznia 2020 r.) i *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022*. Gminy te jeszcze przed 2017 r. i wejściem w życie *rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów* wprowadziły selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, w tym zbieranie u źródła papieru, tworzyw sztucznych, metali, szkła. Tylko w jednej gminie do 2018 r. stosowano podział frakcji zbieranej przez mieszkańców na suchą (papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale, szkło) i mokrą (zmieszane, zielone). Wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów nie zawsze miało właściwy wpływ na ich zagospodarowanie. Na przykład w gminie Grodzisk nie przewidziano odbioru od mieszkańców odpadów zielonych i bioodpadów, mimo wyodrębnienia takiej frakcji jako zbieranej selektywnie. [str. 26–27]

W siedmiu z 15 gmin wystąpiły nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Dwie z gmin nie utworzyły takich punktów, chociaż wymóg ich utworzenia przewidziano w art. 3 ust. 2 pkt 6 i ust 2b ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Brakowało w nich na przykład odpowiednich pojemników na poszczególne frakcje odpadów, nadzoru, w tym zabezpieczenia przed dostępem osób nieuprawnionych. W konsekwencji nie zapewniono właściwej segregacji poszczególnych frakcji odpadów lub możliwości właściwego ich zagospodarowania, a także mogło to mieć wpływ na powstawanie miejsc nielegalnego pozostawiania odpadów komunalnych – tzw. dzikich wysypisk, które występowały na terenie czterech z siedmiu tych gmin. Jako przyczyny braku punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub ich niewłaściwej organizacji wskazywano brak odpowiednich nieruchomości, wysokie koszty funkcjonowania oraz brak nadzoru nad podmiotami, które zobowiązały się do prowadzenia tych punktów. [str. 27–28]

Nadzorowanie przez gminy gospodarowania odpadami komunalnymi

W 13 z 15 gmin systemem gospodarki odpadami komunalnymi objęto wszystkie nieruchomości zamieszkałe lub wszystkie nieruchomości, na których powstają odpady komunalne. Wyjątkiem była gmina, w której systemem tym nie objęto głównie budynków mieszkalnych wykorzystywanych sezonowo na cele letniskowe oraz kolejna, w której systemem gospodarki odpadami nie objęto wszystkich nieruchomości, na których powstają odpady komunalne, co było niezgodne z art. 6c ust. 1 i 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Jako przyczyny wskazywano brak możliwości skutecznej weryfikacji właścicieli nieruchomości w zakresie powstawania na nich odpadów komunalnych lub niezłożenie przez właścicieli nieruchomości stosownych deklaracji. Również 12 z 15 gmin prowadziło systematyczne działania w celu weryfikacji nieruchomości zamieszkałych w zakresie objęcia ich systemem oraz prawidłowości wnoszenia opłat. Tylko cztery gminy (z 12, które systemem objęły nieruchomości zamieszkałe) podejmowały działania w celu ustalenia sposobu zagospoda-

rowania odpadów powstających w nieruchomościach niezamieszkałych. W pozostałych gminach brak tych działań tłumaczono najczęściej koniecznością realizacji innych zadań. [str. 29–30]

Gminy nierzetelnie sprawowały nadzór nad prawidłowością segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców. Tylko w czterech z 15 gmin prowadzono akcyjne działania w tym zakresie. W pozostałych, brak takich działań tłumaczono najczęściej zobowiązaniem odbiorców do kontroli prawidłowości segregacji odpadów komunalnych. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny w ośmiu gminach wykazały jednak przypadki nieprawidłowej segregacji odpadów przez mieszkańców, a w dwóch kolejnych pracownicy podmiotów odbierających odpady nie sprawdzali prawidłowości segregacji. [str. 31]

Gminy nierzetelnie prowadziły również nadzór nad podmiotami odbierającymi odpady. Mimo uprawnień do ich kontroli, wynikających z art. 9u ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* i postanowień umów zawartych z odbiorcami, dziewięć z 15 objętych kontrolą gmin nie korzystało z tych uprawnień. W sześciu zaś kontrole odbiorców lub prawidłowości prowadzenia przez nich punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych nie wykazały istotnych nieprawidłowości. Tymczasem w sześciu gminach (w tym w jednej która przeprowadziła kontrolę podmiotu odbierającego odpady nie stwierdzając nieprawidłowości) podczas przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin wystąpiły przypadki niewłaściwego odbioru odpadów od mieszkańców lub z punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym mieszanie poszczególnych frakcji odpadów lub odbieranie odpadów niewłaściwie posegregowanych.

Jedenaście z 15 skontrolowanych gmin nie egzekwowało od podmiotów odbierających odpady realizacji innych obowiązków zawartych w umowach, w tym dokumentacji dotyczącej odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, a także nie zapewniło sobie możliwości śledzenia pojazdów online. Jako przyczyny wskazywano niedopatrzenie, realizację innych zadań, wystarczające informacje zawarte w sprawozdaniach podmiotów odbierających, brak wskazywania przez mieszkańców nieprawidłowości w odbiorze odpadów czy też dobrą współpracę z podmiotami odbierającymi. [str. 31–33]

We wszystkich skontrolowanych gminach sprawozdania w zakresie gospodarki odpadami przedkładane Marszałkowi Województwa Podlaskiego wymagały uzupełnienia lub poprawienia. Błędy w nich dotyczyły m.in. wykazywania odpadów jako zagospodarowanych i jednocześnie magazynowanych, błędów rachunkowych, podawania nieprawidłowych kodów procesów zagospodarowania odpadów, wykazywania złych kodów odpadów, nieuzupełniania części wymaganych pozycji, przyjmowania błędnych danych do wyliczania poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Jako przyczyny wskazywano złożoność tych sprawozdań i pomyłki przy wypełnianiu. W 12 gminach występowały rozbieżności w zakresie danych o gospodarce odpadami przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego i ujmowanych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami, co najczęściej tłumaczono omyłkami, różnymi termi-

Sporządzenie
sprawozdań w zakresie
gospodarki odpadami

nami sporządzania sprawozdań i korektami sprawozdań przedkładanych Marszałkowi Województwa Podlaskiego. Z kolei cztery z 15 skontrolowanych gmin nie sporządzało analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na swoim terenie, wbrew wymogom art. 9tb ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. [str. 36–37]

Kadry zajmujące się w gminach gospodarką odpadami komunalnymi

Istotnym problemem w funkcjonowaniu gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi były możliwości kadrowe gmin. W objętych kontrolą gminach gospodarką odpadami komunalnymi zajmowało się od jednego do trzech pracowników, którzy realizowali również inne zadania. W konsekwencji w udzielonych podczas kontroli NIK wyjaśnieniach jako przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości podawano najczęściej brak czasu i realizację przez pracowników innych zadań niezwiązanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wskazywano też, szczególnie tam gdzie nie prowadzono działań nadzorczych wobec odbiorców odpadów, na nieposiadanie przez pracowników odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie. [str. 33]

Osiągnięcie zaplanowanych poziomów recyklingu odpadów komunalnych

W latach 2017–2018 osiągnięto wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz – poza jedną z gmin – poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania. Trzy gminy w 2017 r. i pięć kolejnych w 2018 r. nie osiągnęło wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, tj. zagospodarowania zasadniczych frakcji selektywnych zbieranych przez mieszkańców. Według wyliczeń pozostałych gmin osiągnęły one ten wskaźnik w każdym roku objętym kontrolą. [str. 33]

Sposób wyliczenia wskaźnika, mimo że był zgodny z przepisami, nie pozwalał jednak na wykorzystywanie go do rzetelnej oceny skuteczności działań podejmowanych przez gminy w celu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Do jego wyliczenia, oprócz masy odpadów selektywnie zebranych z terenu gmin, wykorzystywano masę odpadów wysegregowanych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, obsługujących także inne gminy. W konsekwencji wyliczony wskaźnik faktycznie odzwierciedlał sprawność działania instalacji i skuteczność segregacji odpadów także w pozostałych gminach obsługiwanych przez daną instalację. [str. 34]

Wiarygodną miarą skuteczności oddziaływania gmin na mieszkańców w celu prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów jest udział masy podstawowych frakcji zebranych selektywnie (papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła oraz opakowań wielomateriałowych) w ogólnej masie odpadów komunalnych w poszczególnych latach. Dane z lat 2017–2018 lub 2017–2019 wskazują, że w dziewięciu z 14 gmin⁴ w okresie objętym kontrolą udział podstawowych frakcji zbieranych przez mieszkańców zmalał, a tylko w pięciu wzrósł, przy czym w dwóch z tych gmin wzrost wyniósł

⁴ Nie uwzględniono Gminy Giby, w której w okresie objętym kontrolą, mimo ustanowienia selektywnej zbiórki odpadów, w jednym pojemniku/worku był razem zbierany papier i metal oraz tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

od 0,6 do 1,1 punktu procentowego, a w kolejnej 7,6 punktu procentowego, co też nie zapewniło osiągnięcia przez gminę wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Wskazuje to, że w większości objętych kontrolą gmin selektywna zbiórka odpadów nie była skuteczna. [str. 34–36]

Wszystkie objęte kontrolą gminy prowadziły działania informacyjne dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, przy czym ich skala, wykorzystywane środki przekazu oraz skuteczność oddziaływania były zróżnicowane. Informacje z tego zakresu zamieszczano na stronach internetowych i tablicach informacyjnych, stosowano ulotki lub worki z opisami możliwości umieszczenia w nich poszczególnych frakcji odpadów, korzystano z prasy lokalnej lub przekazywania informacji na zebraniach sołeckich. Jednak większość gmin (dziewięć z 15) realizowała te działania nierzetelnie. Nie podawano niektórych informacji wymaganych w art. 3 pkt 9 lit a–f ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, m.in. danych adresowych punktów deponowania frakcji selektywnych (np. przeterminowane leki, elektrośmieci) i analiz o gospodarce odpadami. [str. 37–38]

Działania edukacyjne dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi były prowadzone głównie wobec dzieci i młodzieży szkolnej w formie konkursów, projektów lub zbiórek niektórych frakcji odpadów komunalnych. [str. 38]

W ocenie NIK, niekompletność działań informacyjno-edukacyjnych, a szczególnie nieodpowiednie ich ukierunkowanie do poszczególnych grup docelowych mogły wpływać na niską skuteczność selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Świadczy o tym brak poprawy w zakresie zbierania odpadów w sposób selektywny w większości gmin objętych kontrolą oraz może mieć wpływ na powstawanie miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych, które występowały w dziewięciu z 15 gmin, w tym w pięciu zostały zidentyfikowane dopiero przez kontrolerów NIK. Niska skuteczność tych działań wskazuje na potrzebę większej aktywności w tym zakresie. [str. 39]

Niska skuteczność selektywnej zbiórki odpadów, podobnie jak w skontrolowanych gminach, występowała w całym województwie podlaskim. W latach 2016–2018 udział strumienia odpadów zbieranych selektywnie w ogólnej masie odpadów w województwie poprawił się zaledwie o pięć punktów procentowych, a w przypadku podstawowych frakcji selektywnie zbieranych przez mieszkańców (papier, metale, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i szkło) o niecałe dwa punkty procentowe. Również o niecałe trzy punkty procentowe wzrósł udział tych frakcji przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Świadczy to o zbyt wolnym wzroście odsetka selektywnie zbieranych odpadów w stosunku do wyznaczonych do osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i poddania recyklingowi podstawowych frakcji odpadów zbieranych przez mieszkańców, które w latach 2017–2020 rosły o 10 punktów procentowych rocznie. [str. 43–44]

Działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadów komunalnych

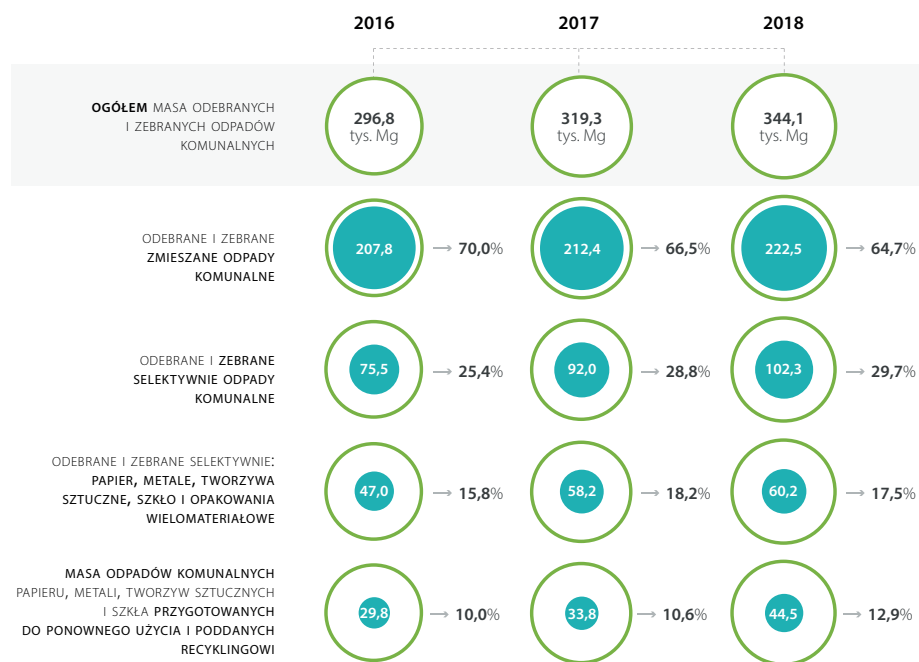
Powstawanie i zagospodarowanie odpadów komunalnych w województwie podlaskim

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ustalenia kontroli w gminach wskazują, że nie radzą sobie one w wielu aspektach zagospodarowania odpadów komunalnych. Najwyraźniej większość gmin nie osiągnie wymaganego w bieżącym, 2020 roku, poziomu recyklingu i zagospodarowania podstawowych odpadów zbieranych u źródła (50%), zważywszy że dotychczasowa konstrukcja wyliczania wskaźników i proces zagospodarowania odpadów w instalacjach mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania nie w pełni odzwierciedla skuteczność działań poszczególnych gmin. Rozważyć zatem należy, szczególnie w związku działaniami w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producentów produktów i opakowań, czy gminy nadal i w jakim zakresie powinny być odpowiedzialne za zagospodarowanie odpadów komunalnych na swoim terenie.

Infografika nr 2

Masa i udział (%) odpadów zmieszanych, zbieranych selektywnie, w tym frakcji surowcowych w ogólnej masie odpadów komunalnych w województwie podlaskim w latach 2016–2018

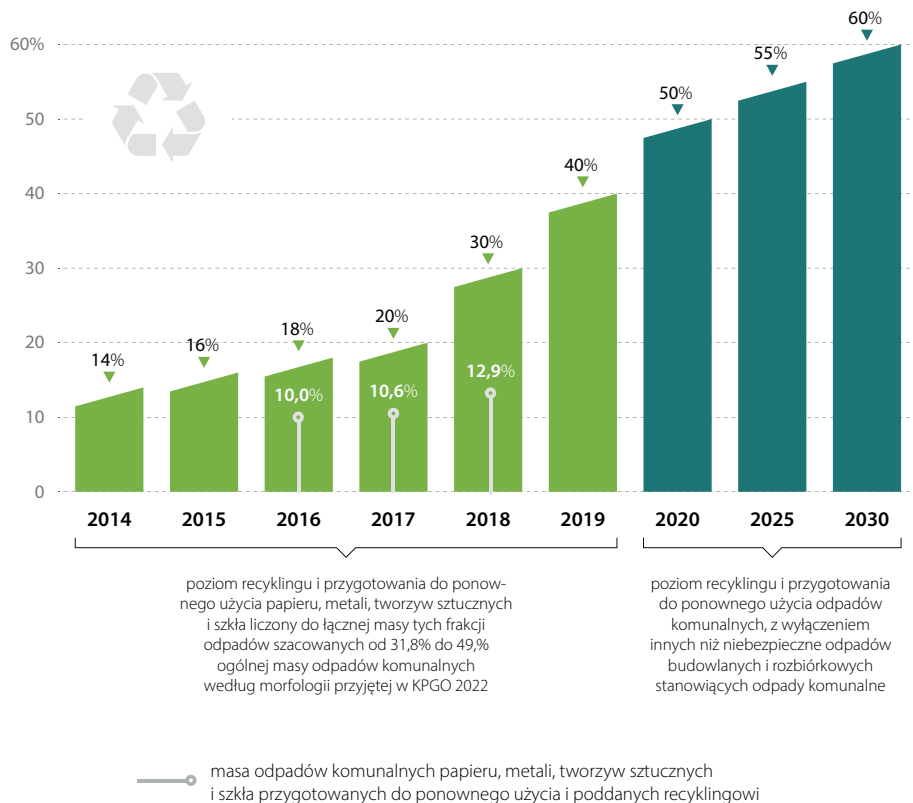


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli NIK.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Wymagane poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz udział zagospodarowania tych odpadów w latach 2016–2018 w województwie podlaskim w odniesieniu do masy odebranych odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli NIK.

W Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, przyjęto cele w zakresie gospodarki odpadami. W odniesieniu do odpadów komunalnych wyznaczono 14 celów głównych oraz osiem szczegółowych. Były one zgodne z ustaleniami Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, w tym uwzględniały hierarchię postępowania z odpadami komunalnymi i ich selektywną zbiórkę. [str. 40]

Dla osiągnięcia tych celów, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 4 ustawy o odpadach, w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022 zawarto kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i kształtowania systemu gospodarki odpadami, a także wynikające z nich zadania wraz z harmonogramem, określeniem wykonawców i sposobem finansowania zadań. Z 17 zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, dziewięć przypisano do realizacji samorządowi województwa. W latach 2017–2019 Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego podejmował działania w celu realizacji sześciu (z dziewięciu) zadań. Nie realizowano: [1] działań dotyczących badań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (m.in. dotyczących analizy składu morfologicznego odpadów oraz właściwości fizycznych i chemicznych odpadów) uznając, że jest to zadanie samorządów gminnych,

Działania samorządu województwa dotyczące funkcjonowania zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie województwa

[2] nie monitorowano gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami z uwagi na opóźnienia przy uruchamianiu jej poszczególnych funkcjonalności, [3] nie wdrożono rozwiązań pozwalających na należyte monitorowanie i kontrolę postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczoną do składowania (frakcja 19 12 12), mimo narastających od 2016 r. problemów z jej zagospodarowywaniem na terenie województwa podlaskiego. Brak tych działań tłumaczono nieuruchomieniem modułu sprawozdawczości w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami i rozwiązaniami wskazującymi, że monitoring tej frakcji odpadów będzie prowadzony centralnie. [str. 40–42]

W ocenie NIK, dotychczasowy brak odpowiednich funkcjonalności w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami nie stoi na przeszkodzie wdrożeniu innych metod monitorowania i kontroli postępowania z opisywaną frakcją odpadów. Dodatkowo, biorąc pod uwagę informacje wpływające do Urzędu dotyczące problemów z zagospodarowywaniem tych odpadów, realizacja tego zadania przez Urząd wydaje się niezbędna.

Marszałek Województwa Podlaskiego reagował na informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i instalacji komunalnych. Nie zawsze jednak samorząd województwa miał możliwość skutecznego oddziaływania na podmioty prowadzące te instalacje. Dotyczyło to przede wszystkim możliwości zagospodarowywania frakcji energetycznej odpadów komunalnych o kodzie 19 12 12, wysortowanej głównie ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczonej do składowania. Działania Marszałka Województwa Podlaskiego, z uwagi na regulacje prawne były ograniczone do podejmowanych działań mediacyjnych oraz przekazania próśb podmiotów prowadzących instalacje komunalne do Ministra Klimatu. [str. 42–43]

Marszałek Województwa Podlaskiego prowadził nadzór nad poprawnością składanych sprawozdań przez gminy z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Na ich podstawie terminowo przekazywano Ministrowi Środowiska coroczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania tymi odpadami. Nie wyjaśniono jednak rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniach a danymi ze zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów składanych przez regionalne instalacje, wynoszącymi 1,5 tys. Mg odpadów zmieszanych w poszczególnych z lat 2017 i 2018 (0,7% odpadów zmieszanych). Jako przyczynę wskazywano rozbieżności w prowadzeniu ewidencji przy dużej liczbie podmiotów (gminy, odbiorcy odpadów, instalacje), które mogły popełnić błędy, na różnych etapach sprawozdawczości. [str. 45–46]

Sprawowanie
przez WIOŚ kontroli
nad funkcjonowaniem
systemu
zagospodarowania
odpadów komunalnych

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska rzetelnie i skutecznie kontrolował podmioty realizujące zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa podlaskiego. [str. 46]

Terminowo opracowano roczne harmonogramy kontroli u podmiotów przetwarzających odpady komunalne i odbiorców odpadów. W latach 2017 i 2019 przeprowadzenie kontroli zaplanowano w 10% gmin z terenu województwa podlaskiego i wszystkie z tych kontroli przeprowadzono. W 2018 r. zaś zaplanowano i przeprowadzono kontrole w 11 zamiast w 12 gminach. [str. 46]

Prowadzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku czynności kontrolne w podmiotach prowadzących instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania, odbierających odpady i w gminach zapewniały ustalenie stanu faktycznego w zakresie gospodarowania odpadami. W przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości i naruszeń unormowań dotyczących korzystania ze środowiska, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wymierzał administracyjne kary pieniężne (1100,8 tys. zł) oraz nakładał grzywny w drodze mandatu karnego (łącznie 5,2 tys. zł). Udzielał także pouczeń, wydawał decyzje i zarządzenia pokontrolne. O stwierdzonych nieprawidłowościach informowano również inne organy, w tym Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewodę Podlaskiego oraz Policję. [str. 46–47]

W kolejnych z lat 2017–2019 do trzech objętych kontrolą instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów 66 gmin skierowało odpowiednio 96,9 tys. Mg, 107,1 tys. Mg i 108,7 tys. Mg odpadów komunalnych (wzrost o 12,1%). W tym okresie przyjęte przez trzy skontrolowane instalacje odpady zmieszane stanowiły od 67,7% do 69%, od 76,4% do 68,8% i od 76,4% do 67,9% masy odebranych odpadów. W okresie objętym kontrolą nie nastąpiły zatem znaczące zmiany w strukturze przyjmowanych odpadów, w tym zwiększenie udziału frakcji zebranych selektywnie. [str. 52–54]

Udział zmieszanych odpadów komunalnych w strumieniu odpadów przekazywanych do instalacji MBP

Z przyjętych odpadów instalacje wytworzyły głównie odpady opakowaniowe oraz odpady kwalifikowane jako inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów (19 12 12). W latach 2017–2019 odzysk surowców pochodzących z odpadów zmieszanych wzrósł z 3,2% do 3,4% w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Hajnówce i z 1,7% do 2,5% w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie, natomiast zmalał z 6,6% do 6% w BIOM Spółka z o.o. w Dolistowie Starym I. Poprawił się zatem w dwóch instalacjach (Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Hajnówce i Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie), co wskazuje na coraz większą zawartość frakcji surowcowych w tych odpadach, a tym samym na coraz gorszą segregację odpadów w gospodarstwach domowych. [str. 54]

Przetwarzanie odpadów w kontrolowanych instalacjach

Przyjęty system odbioru frakcji zbieranych selektywnie nie zawsze był skuteczny. W każdej z trzech instalacji udział odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki w łącznej masie przyjętych odpadów znacznie się różnił w gminach przez nie obsługiwanych i w okresie objętym kontrolą wynosił od 3,8% do 5,7% w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie, od 10% do 12,9% w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Spółka z o.o. w Hajnówce i od 14,8% do 19,6% w BIOM Spółka z o.o. w Doli-
stowie Starym I. Może świadczyć to m.in. o różnej skuteczności działań
edukacyjnych w poszczególnych gminach w kwestii prawidłowego segre-
gowania odpadów w gospodarstwach domowych. [str. 55]

Problemy
z przekazywaniem
wytworzonych
w instalacjach
odpadów do dalszego
przetworzenia

Trudności w zagospodarowaniu odpadów, w tym w znalezieniu odbiorcy
odpadów surowcowych oraz zmieniające się z roku na rok ceny tych odpa-
dów (w każdej z trzech skontrolowanych instalacji MBP różniły się
i zależały od koniunktury na rynku, jakości odpadów oraz możliwości
ich przetworzenia), miały wpływ na mniejsze zainteresowanie instalacji
w poprawie odzyskiwania frakcji surowcowych. Trudności te pogłębiały
także coraz większe ilości drobnych opakowań z tworzyw sztucznych
w odpadach zmieszanych, które zamiast do odzysku trafiały do procesu
biostabilizacji a następnie do składowania. Możliwym rozwiązaniem,
które przyczyniłoby się do poprawy systemu recyklingu oraz ogranicze-
nia ilości odpadów opakowaniowych będzie wprowadzenie tworzono-
go od kilku lat mechanizmu ekonomicznej odpowiedzialności producenta
za wprowadzany na rynek produkt, aż do momentu, gdy staje się odpadem
(ROP), funkcjonującego już w kilku krajach europejskich. Jednocześnie pod-
mioty prowadzące instalacje wskazały, że w związku z zamknięciem granic
(spowodowanych COVID-19) istotnie wzrosło zapotrzebowanie na surowce
wtórne i frakcje energetyczne, co wskazuje na potrzebę priorytetowego
potraktowania tego rodzaju odpadów wytwarzanych w kraju. [str. 56–58]

Naruszenie warunków
magazynowania
odpadów
po przetworzeniu
w instalacji

Największy problem zarządzający skontrolowanymi instalacjami mieli
z zagospodarowaniem odpadów wytworzonych w wyniku mechaniczno-
-biologicznego przetwarzania. Ich nadmierna produkcja, z masy odpadów
odebranych jako zmieszane oraz coraz większe kłopoty z zagospodaro-
waniem spowodowały naruszenie przez wszystkie trzy podmioty prowa-
dzące instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów
warunków pozwoleń zintegrowanych w zakresie magazynowania odpa-
dów po procesie ich przetworzenia. Dwa z nich (BIOM Spółka z o.o. w Doli-
stowie Starym I i Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o.
w Zambrowie) niewłaściwie magazynowały odpady na kwaterze skła-
dowiska, a dodatkowo jeden (BIOM Spółka z o.o. w Doliście Starym I)
przekroczył czas magazynowania kompostu, nienadającego się do wyko-
rzystania i opon. Jako przyczynę naruszeń kierownicy jednostek poda-
wali planowanie użycia tych odpadów do rekultywacji dwóch składowisk.
[str. 60–61]

Niezgodna ze stanem
rzeczywistym
ewidencja odpadów
i sprawozdawczość

U jednego (Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o.
w Zambrowie) spośród trzech prowadzących instalację do mechaniczno-
-biologicznego przetwarzania odpadów, z powodu pomyłek, nie zapew-
niono dla trzech odpadów zgodności danych w dokumentach wagowych
z prowadzoną ewidencją oraz nie ujęto w sprawozdaniach przekazanych
dwóm gminom rzetelnych danych o odpadach szkła zagospodarowanych
w instalacji do mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania. Dodatkowo
odpady zbierane w sposób selektywny przez mieszkańców nie były oddziel-
nie ważone w momencie przyjmowania do instalacji, a w ewidencji ujmo-
wano je w całości jako zmieszane odpady opakowaniowe (15 01 06).
Uniemożliwiało to ustalenie masy danej frakcji odpadów przywiezionej

do instalacji z konkretnej gminy, chociaż stanowi to podstawę do określenia przez gminę poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. [str. 54]

W latach 2017–2019 koszty przetwarzania odpadów w instalacji do mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania pokrywane były z opłat za przyjęcie odpadów do zagospodarowania. Kształtowały się one za 1 Mg na przykład odpadów zmieszanych w 2017 r. od 218 zł do 230 zł, w 2018 r. od 229 zł do 252 zł, a w 2019 r. od 257 zł do 330 zł. Powodem wzrostów tych opłat były rosnące koszty i trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach do mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania (szczególnie odpadów energetycznych), a także wymagania dotyczące kryteriów dla składowanych odpadów i wzrost opłat za przyjęcie odpadów do składowania. [str. 56–57]

Zarządzający skontrolowanych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów przekazywali odpady uprawnionym podmiotom (bezpośrednio prowadzącym recykling odpadów lub poprzez pośredników) posiadającym zezwolenia i decyzje na zbieranie odpadów. Zdaniem NIK, przekazywanie odpadów za pośrednictwem innych podmiotów, które w zdecydowanej większości posiadają jedynie decyzje na zbieranie odpadów powoduje, że prowadzący instalacje w momencie przekazania odpadów nie mają wiedzy do kogo i kiedy ostatecznie zostaną one przekazane w celu zagospodarowania. Podstawą do określenia czy przetworzono wymaganą masę takich odpadów i osiągnięto odpowiedni poziom odzysku czy recyklingu są bowiem dokumenty wystawione wyłącznie przez przedsiębiorcę przetwarzającego odpady. [str. 62–63]

W dwóch z trzech skontrolowanych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie i Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Hajnówce) nie zapewniono – mimo trzykrotnych zmian pozwoleń zintegrowanych – wystarczających mocy przerobowych, a w konsekwencji przekroczone dopuszczalne do przetworzenia limity mas odpadów określonych w tych pozwoleniach. Przyczyną była rosnąca z każdym rokiem ilość dostarczanych odpadów. Dodatkowo w jednej instalacji (Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie), ze względu na niesprawne reaktory służące do kompostowania odpadów, proces ich dojrzewania mógł być zakłócany z uwagi na dostawanie się powietrza do wnętrza reaktora. [str. 51–52]

Skontrolowane instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wykorzystywały rejestr danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Najbardziej uciążliwym problemem z jego funkcjonowaniem był brak możliwości wprowadzania korekt po zatwierdzeniu Karty Przekazania Odpadu przez przyjmującego odpady. W konsekwencji błędne Karty Przekazania Odpadu widoczne były w kartach ewidencji odpadów, co może mieć negatywny wpływ na ustalenie faktycznej ilości przyjętych i przekazanych odpadów. [str. 52–53]

Wzrost kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi

Przekazywanie odpadów uprawnionym podmiotom

Niedotrzymywanie limitów dla mocy przerobowych określonych w pozwoleniach zintegrowanych

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami

Skutki zniesienia
regionalizacji
zagospodarowania
odpadów komunalnych
zmieszanych

Zniesienie od 6 września 2019 r. regionalizacji gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi spowodowało negatywne skutki dla uczestników systemu na terenie województwa podlaskiego. Przejawiały się one odmową przyjmowania opadów komunalnych przez instalacje komunalne i wzrostem cen ich zagospodarowania. Problem ten bezpośrednio dotknął trzy gminy dawnego regionu centralnego, które musiały szukać nowych instalacji. W konsekwencji w przypadku dwóch z nich zmieszane odpady komunalne wywożono poza teren województwa podlaskiego. [str. 29 i 42–43]

W ocenie NIK, skutki takich działań są trudne obecnie do oszacowania. Na razie większość gmin lub obsługujących je odbiorców ma umowy na zagospodarowanie odpadów, zawarte przed zniesieniem regionalizacji. Część z nich posiada też umowy podpisane z Przedsiębiorstwem Usługowo Handlowo Produkcyjnym „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku, zawarte w wyniku budowy spalarni odpadów z wykorzystaniem środków unijnych, które zapewniają obsługę gmin uczestniczących w projekcie do końca okresu jego trwałości.

Z ustaleń kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku zakończonej w 2020 r. w Przedsiębiorstwie Usługowo Handlowo Produkcyjnym „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku wynika, że podmiot ten ograniczył, a od kwietnia 2019 r. wstrzymał przyjmowanie frakcji energetycznej odpadów komunalnych (19 12 12) do spalarni odpadów w Białymstoku. Kontrole krzyżowe dwóch instalacji prowadzonych przez Przedsiębiorstwo Usługowo Handlowo Produkcyjne „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku (Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach i Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku) oraz odbiorcy odpadów (Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Spółka z o.o. w Białymstoku) wykazały, że obie instalacje (jeszcze przed zniesieniem od września 2019 r. regionalizacji) przyjmowały odpady spoza województwa podlaskiego, od podmiotu nieposiadającego uprawnień do pośrednictwa w tym zakresie. Takie postępowanie spowodowało znaczne ograniczenie, a także całkowite zaprzestanie przyjmowania do obu białostockich instalacji odpadów z terenu województwa podlaskiego od niektórych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Przyjmowanie odpadów spoza województwa podlaskiego przyczyniło się do wypełnienia do końca 2019 r. kwatery 4A w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach, która miała funkcjonować do 2030 r. Taka sytuacja doprowadziła do wystąpienia istotnych problemów z zagospodarowaniem odpadów komunalnych, które część gmin przekazywała do zagospodarowania w innych województwach oraz może mieć wpływ na zagospodarowanie w przyszłości odpadów komunalnych z terenu Miasta Białegostoku na składowisku odpadów w Hryniewiczach. [str. 49–50]

4. WNIOSKI

- 1) Wdrożenie rozwiązań zapewniających przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania jak najbliżej miejsca ich powstania.
- 2) Podjęcie działań w celu zmiany art. 20 ustawy *o odpadach*, przez wprowadzenie obowiązku zagospodarowania w pierwszej kolejności frakcji surowcowych powstałych w kraju z przetwarzania odpadów komunalnych, w tym frakcji energetycznych.
- 3) Zapewnienie monitoringu frakcji energetycznych wytwarzanych w kraju z odpadów komunalnych i ich zagospodarowania, w celu bieżącego rozwiązania problemów z tymi frakcjami, w tym przez wprowadzenie obowiązku wykazywania miejsca i sposobu zagospodarowania odpadu przez wytwarzającego i przekazującego do zagospodarowania odpady o kodzie 19 12 12.
- 4) Zakończenie wdrażania bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, oraz wprowadzenie możliwości usuwania (z poziomu administratora) błędnie wystawionych i zatwierdzonych kart przekazania odpadów.

Aktualne pozostają także wnioski – dotyczące podjęcia działań wprowadzających obowiązek ustalenia rzeczywistej masy odpadów powstających po procesach przetworzenia w instalacji MBP, a także zakończenia prac i uruchomienia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – przedstawione przez NIK w informacji o wynikach kontroli P/19/048 *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)*.

- 1) Podjęcie działań w celu uwzględnienia w regulaminach utrzymania czystości i porządku zadań informacyjno-edukacyjnych oraz działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych, przewidzianych w *Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022*.
- 2) Zapewnienie właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym uwzględniających selektywną zbiórkę z nieruchomości niezamieszkałych, szczególnie w przypadku objęcia ich systemem.
- 3) Prowadzenie systematycznego nadzoru nad prawidłowością segregacji poszczególnych frakcji odpadów komunalnych przez mieszkańców, szczególnie u źródła.
- 4) Wykorzystywanie w pełni uprawnień wobec odbiorców odpadów komunalnych i skuteczne egzekwowanie zobowiązań zawartych w umowach, w tym dotyczących właściwego i skutecznego zagospodarowania frakcji surowcowych.
- 5) Przeprowadzenie rzetelnych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy i zdiagnozowanie występujących w tym zakresie problemów.
- 6) Zapewnienie mieszkańcom gminy lub podmiotom prowadzącym działalność na jej terenie rzetelnych informacji na temat funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz ukierunkowanie działań informacyjno-edukacyjnych do właściwych odbiorców, w tym uwzględnienie działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów oraz wpływających na poprawę selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, szczególnie u źródła.

Minister Klimatu

Organy
wykonawcze gmin

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Prawidłowość i skuteczność systemów segregacji odpadów komunalnych funkcjonujących w gminach

Wprowadzone przez gminy regulacje w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi odpowiadały w przeważającej mierze wymogom ustalonym w przepisach prawa i *WPGO 2016*, lecz nie poprawiły skuteczności segregacji odpadów komunalnych. Działania gmin nie zapewniły bowiem pożądanego wzrostu strumienia frakcji odpadów zbieranych selektywnie, aby nadążyć za skokowo rosnącymi wymogami w zakresie zapewnienia wymaganych poziomów recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. W dziewięciu z 15 skontrolowanych gmin udział odpadów zbieranych selektywnie u źródła w ogólnej ich masie malał. Mimo, iż sukcesywnie wzrastał wyliczany przez gminy poziom recyklingu, nie odzwierciedlał on jednak skuteczności działań podejmowanych przez gminy w tym zakresie. Bowiem w latach 2017–2018 odpowiednio trzy i pięć gmin nie osiągnęło wymaganych poziomów recyklingu.

Powszechny był brak nadzoru gmin nad realizacją obowiązków przez podmioty odbierające odpady i przez mieszkańców. Gminy nie weryfikowały danych przedkładanych przez odbiorców odpadów i podmioty prowadzące instalację komunalną ani ich nie konfrontowały ze sobą. W konsekwencji wystąpiły znaczne ilości błędów w sprawozdaniach z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywanych Marszałkowi Województwa Podlaskiego i WIOŚ.

Prowadzone przez gminy działania edukacyjno-informacyjne na rzecz selektywnej zbiórki odpadów i ograniczenia ich ilości były niewystarczające i nieskuteczne. Przedstawiane mieszkańcom informacje w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych w dziewięciu z 15 skontrolowanych gmin były bowiem niepełne lub nieaktualne, a działania edukacyjne promujące selektywne zbieranie odpadów były ukierunkowane głównie na dzieci i młodzież szkolną. W rezultacie w dziewięciu gminach mieszkańcy pozostawiali odpady komunalne w miejscach do tego nieprzeznaczonych i niewłaściwie segregowali odpady.

5.1.1. Regulacje dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach

Selektywne zbieranie odpadów

Objęte kontrolą gminy w większości przypadków jeszcze przed 2017 r. i wejściem w życie rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów wprowadziły selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, w tym zbieranie u źródła takich frakcji, jak papier, tworzywo sztuczne, metal, szkło i odpady ulegające biodegradacji. Tylko jedna gmina (Wasilków) do 2018 r. stosowała podział frakcji zbieranych przez mieszkańców na suchą (papier, tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe, metale, szkło) i mokrą (odpady zmieszane i biodegradowalne). Podział dotyczył od 11 do 15 frakcji, a rozbieżności wynikały z ujęcia w jednej frakcji np. tworzyw sztucznych, metalu, opakowań wielomateriałowych lub wyodrębnienia popiołu, tekstyliów. Ustalenie selektywnego gromadzenia poszczególnych frakcji nie zawsze jednak było skuteczne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie właściwego ich zagospodarowania. Dotyczyło to na przykład zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji, w tym bioodpadów, w przypadku których w 12 z 15 gmin przewidziano już przed 2017 r. ich zagospodarowywanie w kompostownikach (w przypadku zabudowy jednorodzinnej). Tylko jednak dwie gminy (Jaświły, Juchnowiec Kościelny) określiły zasady tego kompostowania. W innej zaś (Grodzisk) nie przewidziano odbioru od mieszkańców odpadów zielonych i bioodpadów, mimo wyodrębnienia takiej frakcji jako zbieranej selektywnie. W kolejnej z gmin (Giby), mimo wprowadzenia wymogu selektywnego zbierania przez mieszkańców 13 frakcji (pięciu u źródła i ośmiu w PSZOK), faktycznie zbierano je do dwóch worków. W gminie Płaska natomiast, mimo wyodrębnienia frakcji tekstyliów i odzieży, nie określono sposobu jej odbioru od mieszkańców.

Częstotliwość odbioru odpadów z nieruchomości była w przeważającej mierze prawidłowa i została pozytywnie zaopiniowana przez organy inspekcji sanitarnej (poza gminami Zabłudów i Kołaki Kościelne). W większości gmin częstotliwość odbioru frakcji papieru, tektury i szkła była ustalona raz na kwartał w zabudowie jednorodzinnej, co mogło wpływać niekorzystnie na właściwe zagospodarowanie szczególnie papieru i tektury. Pracownicy jednej ze skontrolowanych instalacji (PGK w Zambrowie) wskazywali bowiem na niewielkie ilości odbieranego z taką częstotliwością papieru. Może to wskazywać na jego spalanie w domowych paleniskach.

Częstotliwość odbioru odpadów komunalnych

W dwóch z 15 gmin objętych kontrolą (Płaska i Orla) nie utworzono PSZOK, mimo wymogu ustalonego w art. 3 ust. 2b pkt 6 *ucpg* i w uchwałach rad tych gmin dotyczących utrzymania czystości i porządku. W kolejnych trzech gminach (Kołaki Kościelne, Grodzisk, Piątnica) nie uregulowano zasad funkcjonowania PSZOK, co prowadziło do nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu, w tym braku odpowiednich pojemników na poszczególne frakcje odpadów, nadzoru nad PSZOK i kontroli dostępu do tego punktu. W jeszcze innych gminach (Turośl i Szumowo) niewłaściwie zorganizowano lub nadzorowano PSZOK. Jako przyczyny braku PSZOK lub ich niewłaściwego wyposażenia i organizacji wskazywano brak odpowiednich nieruchomości, koszty funkcjonowania, jak również brak zapewnienia właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem tych punktów, szczególnie w przypadku powierzenia ich prowadzenia pomiotom zewnętrznym.

PSZOK

Przykłady

Przeprowadzone 28 lutego 2020 r. oględziny sposobu odbioru odpadów z **PSZOK w gminie Turośl** wykazały, że do jednokomorowego pojazdu (z funkcją zgniatania) pracownicy podmiotu odbierającego odpady ładowali selektywnie zebrane odpady z PSZOK. Mieszkańcy dostarczający różne frakcje odpadów pozbywali się ich z pominięciem kontenerów i wyodrębnionych boksów – bezpośrednio do pojazdu. Przegląd zapisów z kamer systemu monitoringu wykonanych 21 lutego 2020 r. również wykazał, że do jednokomorowego pojazdu odbiorcy (przystosowanego do transportu odpadów wielkogabarytowych) pracownicy firmy załadowali i poddali zgnieceniu folię wykorzystywaną do produkcji rolnej (tzw. „kiszonkową”), odpady z opakowań z tworzyw sztucznych, meble, ramę okienną z szybą oraz zużyte opony samochodowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomieszczenie przeznaczone na **PSZOK w gminie Grodzisk** oraz znajdujący się na zewnątrz budynku metalowy kontener na odpady były zamknięte. Umieszczona na drzwiach budynku informacja była niepełna i nierzetelna. Brakowało bowiem numeru kontaktowego z pracownikiem Urzędu obsługującym doraźnie PSZOK, a wskazane godziny funkcjonowania (wtorek w godz. 10:00 – 14:00) różniły się od faktycznych – w każdy dzień tygodnia od 7:00 do 15:00. PSZOK nie został wyposażony w urządzenia służące segregacji (wydzieleniu) odpadów, wymagane postanowieniami art. 3 ust. 2 pkt 5–6 *ucpg*, tj. w pojemniki, klatki, kontenery itp. W trakcie oględzin w przeznaczonym do tego celu pomieszczeniu (wypełnionym w ok. 80%) znajdowały się wymieszane (w bliżej nieokreślonych ilościach) odpady elektryczne i elektroniczne, tekstylia i odzież, zużyte opony, meble i stolarka, a w metalowym kontenerze oraz obok niego w dwóch dodatkowych workach znajdował się popiół.

Działania gmin nie zapewniały właściwej segregacji lub możliwości właściwego zagospodarowania, niektórych frakcji szczególnie opadów budowlano-remontowych. W trzech gminach (Grodzisk, Płaska i Turośl) w okresie objętym kontrolą nie prowadzono odbioru takich odpadów. Występowały przypadki ich mieszania, co szerzej omówiono w pkt 5.1.2. niniejszej Informacji, a także powstawały miejsca nielegalnego pozostawiania odpadów komunalnych – tzw. dzikie wysypiska, co szerzej omówiono w pkt 5.1.4. Informacji. W gminach, w których utworzono PSZOK, zlokalizowano go w miejscowości będącej siedzibą gminy lub nieopodal niej, co zapewniało mieszkańcom właściwą dostępność do tych punktów.

Fakultatywne regulacje w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi

Dwanaście z 15 gmin, poza wymienionymi wcześniej regulacjami dotyczącymi kompostowania odpadów biodegradowalnych, nie wprowadziła innych fakultatywnych regulacji dotyczących postępowania z opadami komunalnymi, określonych w art. 4 ust. 2a *ucpg*, tj.: [1] obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b *ucpg*; [2] odrębnego (od innych bioodpadów) zbierania odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne; [3] określenia dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące; [4] określenia wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi; [5] określenia warunków uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny. Tylko w dwóch z 15 gmin wprowadzono dodatkową frakcję zbieraną odrębnie – popiół, a w jednej również części roślin z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy. Brak takich regulacji tłumaczono niezgłaszeniem przez mieszkańców potrzeb w tym zakresie.

Regulacje WPGO 2016

Cztery z 15 gmin w swoich regulacjach uwzględniały postanowienia *WPGO 2016* dotyczące w szczególności działań zapobiegających powstawaniu odpadów. Żadna z gmin jednak nie utworzyła ani nie utrzymywała punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami (możliwości jego tworzenia i utrzymywania przewidzianych art. 3 ust. 2 pkt 6a *ucpg*). Brak takich punktów tłumaczono

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nieposiadaniem środków na takie działania, szczególnie w sytuacji, w której opłaty za odpady nie pokrywały kosztów funkcjonowania systemów gminnych.

Zdaniem NIK, zorganizowanie takich punktów nie musi być kosztowne, lecz wymaga często odpowiednich działań organizacyjnych. Pozytywnym przykładem może być gmina Jaświły, gdzie Urząd prowadził akcję polegającą na wystawianiu w siedzibie Ośrodka Pomocy w Jaświłach używanych przedmiotów i tekstyliów i każdy mieszkaniec miał prawo i dobrowolność przyjęcia nieodpłatnie wystawionych rzeczy.

Wszystkie objęte kontrolą gminy prowadziły rejestry działalności regulowanej, w których ujęci byli odbiorcy odpadów komunalnych z terenu gminy lub chcący wykonywać taką działalność. Tylko w jednym przypadku (gmina Kołaki Kościelne) rejestr ten nie był właściwie prowadzony, z powodu pominięcia niektórych danych.

Z dziewięciu gmin, które wypowiedziały się na temat skutków zniesienia z dniem 6 września 2019 r. regionalizacji zagospodarowywania zmieszanych odpadów komunalnych, siedem miało negatywne stanowisko w tym zakresie. Wskazywały, że zamiast oczekiwanego spadku cen świadczonych usług zaczynają one rosnać. W dwóch kolejnych gminach nie stwierdzono problemów w tym zakresie.

Prowadzenie rejestru działalności regulowanej

Zniesienie regionalizacji w zagospodarowaniu odpadów komunalnych

Przykłady

Wójt Gminy Orla poinformował, że likwidacja z dniem 6 września 2019 r. regionalizacji gospodarki odpadami komunalnymi nie wywołała oczekiwanych skutków dla gminy. Celem zniesienia regionalizacji było zwiększenie konkurencji i obniżenie kosztów obsługi gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Gmina ogłosiła i rozstrzygnęła przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przed wejściem w życie nowych przepisów. W prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ofertę złożył tylko jeden podmiot, a cena realizacji umowy w porównaniu z ceną obowiązującą przy poprzedniej umowie wzrosła o ponad 60%.

5.1.2. Sprawowanie przez gminy nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne

W 13 z 15 gmin systemem gospodarki odpadami komunalnymi objęto wszystkie nieruchomości zamieszkałe lub wszystkie nieruchomości, na których powstają odpady komunalne. Wyjątkiem były gminy Płaska, w której systemem tym nie objęto głównie budynków mieszkalnych wykorzystywanych sezonowo na cele letniskowe oraz Giby, w której systemem gospodarki odpadami nie objęto wszystkich nieruchomości, na których powstają odpady komunalne, co było niezgodne z art. 6c ust. 1 i 2 *ucpg*. Jako przyczyny wskazywano brak skutecznej weryfikacji właścicieli nieruchomości, na których mogą powstawać odpady komunalne lub niezłożeniem przez właścicieli deklaracji dotyczącej gospodarki odpadami mimo skierowania wezwań w tym zakresie.

Przyjęte systemy gospodarki odpadami komunalnymi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Analiza 55 nieruchomości zabudowanych zlokalizowanych w **gminie Giby** wykazała, że właściciele 24 z nich nie złożyli deklaracji, a Urząd Gminy nie miał wiedzy o przyczynach niewywiązania się z tego obowiązku. Dotyczyło to: pięciu budynków mieszkalnych, mimo upływu od roku do 2,5 lat od dnia zgłoszenia zakończenia ich budowy, dwóch nieruchomości, na których prowadzono działalność gospodarczą, w wyniku której mogły powstawać odpady komunalne oraz 17 nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, których właściciele na stałe zamieszkiwali poza gminą i nie złożyli deklaracji z przyczyn nieznanym pracownikom Urzędu.

Również 12 z 15 gmin prowadziło systematyczne działania w celu weryfikacji nieruchomości zamieszkałych w zakresie objęcia ich systemem, jak również prawidłowości wnoszenia opłat. Takie działania prowadzono w ograniczonym zakresie lub wcale w trzech gminach (Giby, Kołaki Kościelne i Zabłudów), w tym w przypadku gminy Zabłudów nie podejmowano działań weryfikacyjnych wobec mieszkańców lub podmiotów, które zadeklarowały, że na nieruchomościach nie są wytwarzane odpady komunalne. Takie działania spowodowały masowe deklarowanie przez mieszkańców niepowstawania odpadów komunalnych. W konsekwencji na terenie tej gminy powstawały liczne miejsca nielegalnego składowania odpadów („dzikie wysypiska”), co powodowało konieczność ponoszenia wydatków na ich likwidację.

Przykład

W **gminie Zabłudów** na koniec lat 2017–2019 zgłoszono odpowiednio: 1033, 1145 i 1251 nieruchomości z „kontami zero”, tj. nieruchomości, w przypadku których właściciele podali w Urzędzie, że nie powstają na nich odpady komunalne. Stanowiło to odpowiednio 25,3%, 28,6% i 46,2% nieruchomości zidentyfikowanych w gminie, na których powstawały odpady komunalne. Jednocześnie na terenie tej gminy występowała największa liczba miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych – 63, w tym 46 na działkach gminy i 17 na działkach prywatnych. Koszt likwidacji tych, które zlokalizowano na działkach gminy wyniósł 55,6 tys. zł.

Weryfikacja zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych

Tylko cztery⁵ z 12 skontrolowanych gmin⁶ podejmowały działania w celu weryfikacji sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na terenie nieruchomości niezamieszkałych (czy powstają na ich terenie takie odpady i czy właściciele lub zarządzający tymi nieruchomościami zawarli umowy na ich zagospodarowanie). Nawet jednak w tych czterech gminach działania te nie dotyczyły wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W pozostałych ośmiu gminach brak działań w tym zakresie tłumaczono najczęściej obciążeniem pracowników w związku z realizacją innych zadań.

Przykład

W **gminie Jaświły** weryfikacją objęto 13 ze 123 aktywnych przedsiębiorców, tłumacząc to wyborem rodzajów działalności, które potencjalnie mogą generować powstawanie odpadów komunalnych.

⁵ Gminy: Czarna Białostocka, Czyżew, Jaświły, Wasilków.

⁶ W pozostałych trzech systemem objęto wszystkie rodzaje nieruchomości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urząd **Gminy Kołaki Kościelne** posiadał osiem umów zawartych przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, podczas gdy podmioty odbierające odpady komunalne wykazywały zawarcie na terenie tej gminy od 19 do 21 umów, a aktywnych przedsiębiorców było 77.

Gminy nierzetelnie nadzorowały prawidłowość segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców. Tylko w czterech⁷ z 15 gmin prowadzono działania raz lub dwa w ciągu trzech lat objętych kontrolą NIK. Niepodejmowanie takich działań w pozostałych 11 gminach tłumaczono najczęściej zobowiązaniem odbiorców odpadów do kontroli prawidłowości segregacji odpadów komunalnych podczas ich odbioru z nieruchomości. W okresie objętym kontrolą NIK w pięciu gminach odbiorcy odpadów nie zgłosili żadnych przypadków nieprawidłowej segregacji odpadów⁸, w dwóch kolejnych⁹ takich zgłoszeń nie było w latach 2017–2018, a w pozostałych czterech były to nieliczne zgłoszenia (maksymalnie 13), które zakończyły się pouczeniem. W rezultacie w żadnej ze skontrolowanych gmin nie prowadzono wobec mieszkańców postępowań administracyjnych, mających na celu wymierzenie kary za niewłaściwe segregowanie odpadów komunalnych.

Przeprowadzone przez NIK oględziny prawidłowości segregacji odpadów w ośmiu¹⁰ z 15 gmin wykazały jednak przypadki nieprawidłowej segregacji odpadów, a w dwóch kolejnych gminach stwierdzono, że pracownicy podmiotów odbierających odpady nie weryfikowali prawidłowości segregacji, mimo że byli do tego zobowiązani umowami zawartymi z tymi gminami.

Przykład

W **gminie Zabłudów**, która w latach 2017–2019 obejmowała systemem nieruchomości zamieszkałe i niezamieszkałe, odbiorca odpadów nie zgłaszał żadnych nieprawidłowości dotyczących prawidłowości segregacji odpadów. Kontroli w tym zakresie nie prowadzili też pracownicy Urzędu Gminy. W wyniku oględzin przeprowadzonych przez NIK w dniu odbioru odpadów zebranych selektywnie stwierdzono jednak, że mieszkańcy 12 nieruchomości (ze 102 objętych oględzinami) zmieszali w jednym worku kilka frakcji odpadów, na przykład biodegradowalnych z tworzywami sztucznymi i szkłem lub zmieszanych z segregowanymi.

Gminy nierzetelnie prowadziły również nadzór nad prawidłowością świadczenia usług przez podmioty odbierające odpady. Pomimo uprawnień do kontroli takich podmiotów, wynikających z art. 9u *ucpg*, jak również postanowień umów z tymi podmiotami, dziewięć z 15 objętych kontrolą gmin nie korzystała z tych uprawnień. W sześciu¹¹ pozostałych przeprowadzono kontrole odbiorców lub prowadzenia przez nich PSZOK, nie stwierdzając nieprawidłowości. Nieprowadzenie takich kontroli tłumaczono: realizacją przez pracowników innych zadań, niewskazywaniem

Nadzór gmin nad prawidłowością segregacji odpadów przez mieszkańców

Nadzór gmin nad podmiotami odbierającymi odpady

⁷ Gminy: Czyżew, Juchnowiec Kościelny, Płaska, Turośl.

⁸ Gminy: Czarna Białostocka, Giby, Kołaki Kościelne, Orla, Zabłudów.

⁹ Gminy: Szumowo i Wasilków.

¹⁰ Gminy: Czyżew, Jaświły, Juchnowiec Kościelny, Kołaki Kościelne, Piątnica, Szumowo, Wasilków, Zabłudów.

¹¹ Gminy: Czarna Białostocka, Czyżew, Juchnowiec Kościelny, Piątnica, Płaska, Wasilków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez mieszkańców nieprawidłowości, niewystarczającymi kwalifikacjami pracowników do prowadzenia takich kontroli lub dobrą współpracą z podmiotami odbierającymi odpady.

Przykłady

W **gminie Płaska**, mimo trzykrotnego wzrostu ilości odebranych od mieszkańców zmieszanych odpadów komunalnych w 2019 r. w stosunku do 2017 r. i wzrostu kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi o 192,4 tys. zł (o 58,9%), pracownicy Urzędu do weryfikowania rzetelności rozliczeń ilości odebranych odpadów oraz selektywnego ich gromadzenia nie wykorzystywali dostępu do monitoringu pojazdów odbierających odpady z terenu gminy oraz informacji o ilości i miejscach odbioru odpadów.

W **gminie Szumowo**, mimo wiedzy o mieszaniu frakcji papieru oraz tworzyw sztucznych, metalu i opakowań przez podmiot odbierający odpady, nie podejmowano działań w celu usunięcia tej nieprawidłowości. Oględziny odbioru odpadów zbieranych selektywnie, przeprowadzone 26 lutego 2020 r., wykazały, że podmiot odbierający odpady mieszał dwie podstawowe frakcje, tj. papier oraz tworzywa sztuczne, metale i opakowania, co było niezgodne z art. 9e ust. 2 *ucpg*, który zakazuje mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą. Wójt wyjaśnił, że PGK, do którego trafiają odpady, kieruje je do jednej i tej samej komory zrzutowej, bez podziału na frakcje.

W przeprowadzonych podczas kontroli oględzinach odbioru odpadów w sześciu gminach¹² stwierdzono przypadki niewłaściwego odbioru odpadów od mieszkańców lub z PSZOK. Dotyczyły one mieszania poszczególnych frakcji lub odbierania odpadów niewłaściwie posegregowanych przez mieszkańców oraz niepozostawianie worków na poszczególne frakcje odpadów zadeklarowanych w umowach.

Przykład

W **gminie Czyżew** w dniu przeprowadzonych przez NIK oględzin odbioru zmieszanych odpadów komunalnych z zabudowy wielorodzinnej w Czyżewie stwierdzono, że w pojemnikach znajdowały się odpady posegregowane na następujące frakcje: odpady zmieszane, bioodpady, papier i tekturę, tworzywa sztuczne i metal oraz szkło. Wszystkie te odpady zostały odebrane, jako odpady niesegregowane, zmieszane, jednym pojazdem, który miał odebrać tylko odpady zmieszane i biodegradowalne.

Jedenaście z 15 gmin nie egzekwowało od podmiotów odbierających odpady realizacji innych obowiązków zawartych w umowach. Przejawiało się to najczęściej nieegzekwowaniem wymienionej w umowach dokumentacji dotyczącej odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Gminy nie wykorzystywały też wszystkich dostępnych narzędzi do nadzorowania odbiorców odpadów, w tym danych z obowiązkowych systemów online pozycjonowania położenia pojazdów odbierających odpady komunalne (na przykład w zakresie miejsc wyładunku odpadów). Tłumaczono to niedopatrzeniem, wystarczającymi informacjami zawartymi w sprawozdaniach podmiotów odbierających jak również dobrą współpracą z tymi podmiotami.

¹² Gminy: Czyżew, Grodzisk, Kołaki Kościelne, Szumowo, Turośl, Zabłudów.

Przykład

Jedenaście z 15 gmin nie zapewniło sobie możliwości śledzenia pojazdów online. Trzy z nich¹³ zapewniły sobie możliwość dostępu do historycznych danych o położeniu pojazdów na żądanie, lecz skorzystała z niej tylko jedna z nich¹⁴. W czterech kolejnych gminach dostęp do takich danych był zapewniony, jednak brak było dokumentacji potwierdzającej systematyczne wykorzystywanie tego dostępu. W jednej z tych gmin¹⁵ odbiorca udostępnił możliwość podglądu kilku pojazdów, podczas gdy z terenu gminy do instalacji odpady dostarczały również inne.

Istotnym problemem w funkcjonowaniu gminnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi były możliwości kadrowe gmin. W objętych kontrolą gminach gospodarką odpadami komunalnymi zajmowało się od jednego do trzech pracowników, lecz osoby te realizowały również inne zadania. W konsekwencji w udzielonych podczas kontroli NIK wyjaśnieniach jako przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości podawano najczęściej brak czasu i realizację przez pracowników innych zadań niezwiązanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wskazywano też, szczególnie tam gdzie nie prowadzono działań nadzorczych wobec odbiorców odpadów, nieposiadanie przez pracowników odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie. Niedomagania obsługi systemów gospodarki odpadami w gminach przejawiały się również powszechnymi nieprawidłowościami przy sporządzaniu sprawozdań w zakresie gospodarki odpadami, co występowało w każdej z gmin, jak również niesporządzaniem wymaganych dokumentów (problem ten omówiono w pkt 5.1.3. niniejszej Informacji).

Kadry zajmujące się w gminach gospodarką odpadami komunalnymi

5.1.3. Osiągnięcie zaplanowanych poziomów recyklingu odpadów komunalnych

W latach 2017–2018 dwanaście z 15 gmin objętych kontrolą wykazało osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, a w trzech¹⁶ takie odpady nie były odbierane (nie występowały takie pozycje w sprawozdaniach i nie wyliczano poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia tych odpadów). Tylko jedna z gmin¹⁷ nie wykazała osiągnięcia poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania. Coraz trudniejsze było dla gmin uzyskanie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, czyli frakcji które powinny być zbierane u źródła. W 2017 r. trzy gminy¹⁸ nie osiągnęły tego poziomu, w 2018 r. było to już pięć gmin¹⁹.

Osiągnięcie poziomów recyklingu odpadów komunalnych

¹³ Gminy: Jaświły, Piątnica, Szumowo.

¹⁴ Gmina Piątnica – dane wykorzystywano do ustalania odległości bazy przeładunkowej.

¹⁵ Gmina Płaska posiadała możliwość śledzenia trzech pojazdów, podczas gdy do RIPOK lub jej punktu przeładunkowego odpady z terenu Gminy dostarczały również trzy kolejne.

¹⁶ Gminy: Grodzisk, Płaska, Turośl.

¹⁷ Gmina Juchnowiec Kościelny w 2018 r.

¹⁸ Gminy: Orla, Wasilków, Zabłudów.

¹⁹ Gminy: Czarna Białostocka, Czyżew, Grodzisk, Szumowo, Turośl.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła nie odzwierciedlał faktycznej skuteczności segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców danej gminy. Przyjęta metoda liczenia poziomu recyklingu nie odnosiła się bowiem do sytuacji w danej gminie i nie odzwierciedlała rzeczywistej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów:

1. Masa odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła oraz opakowań wielomateriałowych była liczona wg liczby mieszkańców wynikającej z rejestru lub liczby mieszkańców objętych system (gminy przyjmowały te wielkości, które były niższe), ilości odpadów przypadających w województwie na jednego mieszkańca (co w sytuacji mniejszych jednostek generowało większą masę odpadów niż faktycznie wytwarzano w gminach) oraz współczynnika morfologii odpadów określonego dla danego rodzaju gmin w *KPGO 2022* (żadna z objętych kontrolą gmin nie prowadziła własnych badań morfologicznych).
2. Do wyliczania wskaźnika poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych papieru, metali, szkła i tworzyw sztucznych oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazanych do składowania, oprócz masy odpadów selektywnie zebranych z terenu gminy, wykorzystywano masę odpadów wysegregowanych w instalacji MBP, obsługującej kilkanaście innych gmin. W konsekwencji wyliczony przez gminy wskaźnik nie pozwalał na wykorzystywanie go do rzetelnej oceny skuteczności działań przez nie podejmowanych w celu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Odzwierciedlał bowiem faktycznie sprawność działania tej instalacji i skuteczność segregacji odpadów przez pozostałe gminy obsługiwane przez instalację. W czterech gminach²⁰ masa surowców wysegregowanych w instalacji MBP z odpadów zmieszanych w strukturze odpadów poddanych recyklingowi lub zagospodarowanych przekraczała nawet 40%, a w części z gmin – bez uwzględnienia tak wyodrębnionych frakcji surowcowych – osiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu byłoby niemożliwe.

Przykład

W **gminie Kołaki Kościelne** prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów deklarowało 45,8% mieszkańców w 2017 r. i 52,2% w 2018 r. Jednocześnie udział podstawowych frakcji opadów zbieranych przez mieszkańców (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe) w ogólnej masie odpadów odbieranych z terenu gminy zmniejszył się z 6,8% do 4,8%. Pomimo to gmina, w latach 2017–2019 osiągała wymagane poziomy wskaźnika recyklingu (odpowiednio 20,45%, 41,72% i 45,67%) przy udziale surowców wysegregowanych z odpadów zmieszanych, wynoszących od 65,4% w 2017 r. do 51,2% w 2019 r.

Skuteczność selektywnej
zbiórki odpadów
komunalnych

Zdaniem NIK, miarą skuteczności oddziaływania gmin na mieszkańców w celu prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest udział masy podstawowych frakcji (papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła

²⁰ Gminy: Czyżew, Grodzisk, Kołaki Kościelne, Milejczyce.

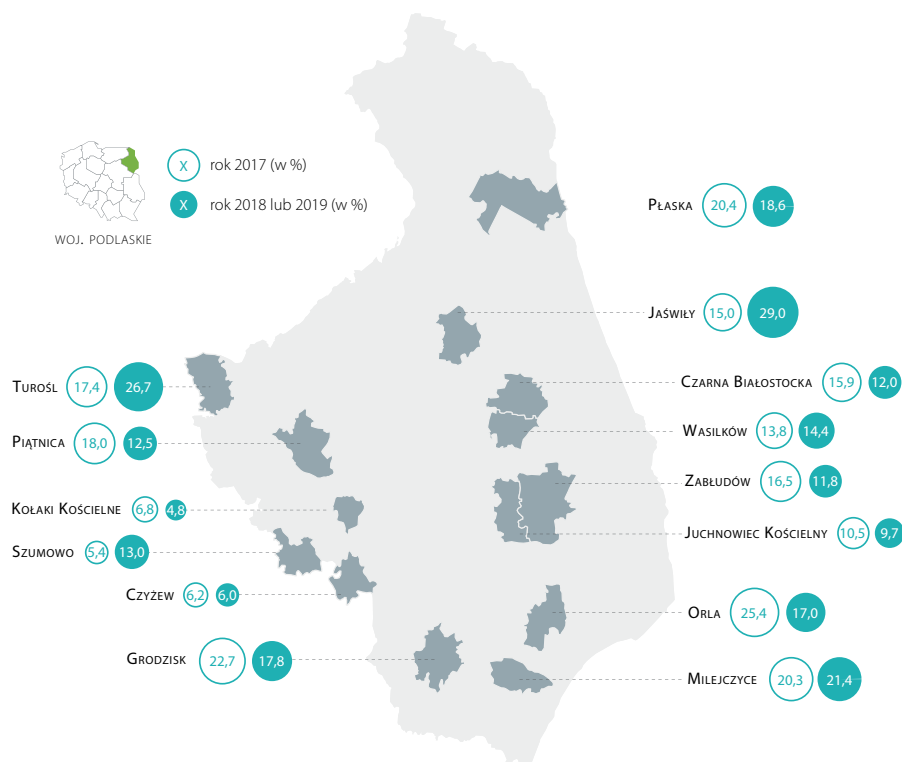
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz opakowań wielomateriałowych) w ogólnej masie odpadów komunalnych i zachodzące w tym zakresie tendencje. Dane te z lat 2017–2018 lub 2017–2019 wskazują, że:

- w dziewięciu²¹ z 14 gmin²² w okresie objętym kontrolą udział podstawowych frakcji zbieranych przez mieszkańców zmalał;
- w pięciu gminach²³ wzrósł, w tym w gminie Wasilków o 0,6 punktu procentowego (z 13,8% do 14,4%), a w gminie Milejczyce o 1,1 punktu procentowego (z 20,3% do 21,4%), w gminie Szumowo o 7,6 punktu procentowego (z 5,4% do 13%), w gminie Turośl o 9,3 punktu procentowego (z 17,4% do 26,7%), a w gminie Jaświły o 14 punktów procentowych (z 15% do 29%);
- w 2017 r. udział frakcji zbieranych selektywnie „u źródła” wynosił od 5,4% w gminie Szumowo do 25,4% w gminie Orla (w pięciu gminach nie był wyższy niż 15%), a w latach 2019 lub 2018 wynosił odpowiednio od 4,8% w gminie Kołaki Kościelne do 29% w gminie Jaświły (w ośmiu gminach nie przekroczył 15%).

Infografika nr 4

Udział (%) masy podstawowych frakcji (papieru, metalu, tworzy sztucznych, szkła oraz opakowań wielomateriałowych) w ogólnej masie odpadów komunalnych w poszczególnych gminach w latach 2017–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli NIK.

²¹ Gminy: Czarna Białostocka, Czyżew, Grodzisk, Juchnowiec Kościelny, Kołaki Kościelne, Orla, Piątnica, Płaska, Zabłudów.

²² Nie uwzględniono gminy Giby, w której w okresie objętym kontrolą, mimo ustanowienia selektywnej zbiórki odpadów, w jednym pojemniku/worku razem gromadzone były frakcje zbierane selektywnie (papier oraz metal, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe).

²³ Jaświły, Milejczyce, Szumowo, Turośl, Wasilków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dane te wskazują, że w większości objętych kontrolą gmin poziom i jakość selektywnej zbiórki odpadów, w tym szczególnie frakcji zbieranych u źródła nie była skuteczna, a tendencje w tym zakresie ulegały pogorszeniu. Na taki stan selektywnej zbiórki odpadów miał wpływ niewystarczający nadzór gmin nad uczestnikami systemu (co omówiono w pkt 5.1.2. niniejszej Informacji), i często niewłaściwe ustalanie opłat przez gminy.

Przykład

W **gminie Szumowo** odnotowano wysoki udział mieszkańców deklarujących nieselektywną zbiórkę odpadów: 65,8% w 2017 r. i 25,7% w latach 2018–2019, co wynikało z ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi nieselektywnie w wysokości nieznacznie odbiegającej od opłaty za odpady zebrane selektywnie. Różnice między tymi opłatami wynosiły w 2017 r. od 3 zł do 8 zł miesięcznie. Miało to wpływ na niski odsetek masy odebranych podstawowych frakcji odpadów zbieranych w sposób selektywny z nieruchomości zamieszkałych.

W konsekwencji żadna z tych gmin nie osiągnie w 2020 r. poziomu 50% frakcji zbieranych w sposób selektywny, a tym bardziej ich zagospodarowania, zważywszy, że wskaźnik ten będzie liczony w odniesieniu do całej masy odpadów, z pominięciem odpadów budowlanych i rozbiórkowych, których to odbioru w objętych kontrolą gminach nie wykazywano lub był on niewielki.

Sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gmin oraz wymaganych sprawozdań

Cztery²⁴ z 15 skontrolowanych gmin nie realizowała obowiązku sporządzania i publikowania analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy, wynikającego z art. 9tb *ucpg*. Nieliczne z nich wyznaczały w tych analizach zadania i cele mające doprowadzić do poprawy funkcjonowania systemu.

Przykład

Gmina Turośl po nieosiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła za 2018 r. (28,2% przy wymaganym 30%), w analizie za ten rok za priorytetowe uznała uświadomienie i edukację mieszkańców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz wskazała podjęcie działań w celu ograniczenia wytwarzanych odpadów oraz racjonalnego ich sortowania. W 2019 r. zintensyfikowano działania informacyjno-edukacyjne wobec mieszkańców. W efekcie udział frakcji zbieranych selektywnie „u źródła” wzrósł z 17,4% do 26,7% w odniesieniu do masy odpadów komunalnych zbieranych z terenu gminy i wg danych szacunkowych wskaźnik ten za 2019 r. wyniósł 44,8%, przy ustalonym na 40%.

Powszechnym zjawiskiem było wadliwe lub błędne sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi przekazywanych Marszałkowi Województwa Podlaskiego oraz Podlaskiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Wymagały one uzupełnienia lub poprawienia, a uchybienia te dotyczyły m.in. wykazywania odpadów jako zagospodarowanych i jednocześnie zmagazynowanych, błędów rachunkowych, podawania nieprawidłowych kodów procesów zagospodarowania odpad-

²⁴ Gminy: Grodzisk, Kołaki Kościelne, Piątnica, Szumowo.

dów, wykazywania złych kodów odpadów, nieuzupełniania części wymaganych pozycji, przyjmowania błędnych danych do wyliczenia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Jako przyczyny wskazywano złożoność tych sprawozdań i pomyłki przy ich wypełnianiu. O ile tylko jedna gmina złożyła je nieterminowo²⁵ (za co została ukarana), to konieczność uzupełniania lub poprawiania tych sprawozdań wystąpiła w przypadku każdej ze skontrolowanych gmin. W niektórych przypadkach korekty były składane kilkakrotnie, a popełniane błędy miały wpływ na prawidłowość wyliczenia wskaźników recyklingu. W przypadku dwóch gmin (Zabłudów, Piątnica), mimo dokonanych korekt, kontrola NIK wykazała, że sprawozdania były nadal obciążone błędami.

Sporządzając sprawozdania, większość gmin posługiwała się sprawozdaniami półrocznymi otrzymywanymi od odbiorców odpadów, nie konfrontując ich z dokumentacją źródłową otrzymaną od tych odbiorców lub nie posiadała takiej dokumentacji.

W 12 z 15 gmin występowały rozbieżności w zakresie danych o gospodarce odpadami przekazywanymi do GUS i ujmowanymi w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami, co najczęściej tłumaczono omyłkami i różnymi terminami sporządzania tych sprawozdań, w tym dokonanymi korektami w sprawozdaniach przekazanych Marszałkowi Województwa Podlaskiego.

Świadczy to o niewystarczającym przygotowaniu kadr prowadzących te sprawy w gminach.

W 11 z 15 gmin koszty funkcjonowania systemu w ostatnich dwóch latach (2018–2019) przewyższały należności z tytułu wnoszonych opłat. Tylko w czterech²⁶ z gmin wystąpiły niewielkie nadwyżki (w obu tych latach lub w jednym). We wszystkich gminach koszty funkcjonowania systemu w okresie objętym kontrolą wzrosły od 27% w gminie Zabłudów do 97,6% w gminie Wasilków.

Koszty funkcjonowania systemów gospodarki odpadami komunalnymi w gminach

5.1.4. Działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujące selektywne ich zbieranie

Wszystkie skontrolowane gminy prowadziły działania informacyjne dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, lecz skala publikowanych informacji na ten temat oraz wykorzystywane środki przekazu były różnorodne, o różnej skuteczności oddziaływania. Podstawowymi narzędziami były informacje na stronach internetowych i tablicach informacyjnych. Stosowano też (np. przy współpracy z odbiorcami lub RIPOK/IK) rozdawanie ulotek lub worków z opisami frakcji odpadów, które mogą być w nich umieszczane. Inne gminy korzystały zaś z publikacji w prasie lokalnej lub przekazywania informacji w tym zakresie na zebraniach sołeckich.

²⁵ Gmina Kołaki Kościelne z jednodniowym opóźnieniem złożyła sprawozdanie za 2018 r.

²⁶ Gminy: Jaświły, Juchnowiec Kościelny, Turośl i Zabłudów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania edukacyjne w objętych kontrolą gminach kierowano głównie do dzieci i młodzieży szkolnej. Dotyczyły one organizowania konkursów, projektów ukierunkowanych na właściwe postępowania z odpadami komunalnymi, w tym ich selektywną zbiórkę oraz doraźnych zbiórek niektórych frakcji odpadów komunalnych lub akcji w zakresie sprzątnięcia odpadów w miejscach publicznych.

Jedynie cztery²⁷ z 15 gmin w swoich regulacjach bądź działaniach informacyjnych dotyczących funkcjonowania systemów gospodarki odpadami uwzględniały najważniejszy cel, czyli zapobieganie ich powstawaniu, który był wyznaczony w *WPGO 2016*. Podejmowane działania dotyczyły głównie racjonalnego gospodarowania materiałami biurowymi i stosowania przedmiotów wielokrotnego użytku. Nie prowadzono zaś lub nie propagowano takich działań, jak: przestrzeganie terminów przydatności produktów do spożycia w celu zapobiegania ich marnotrawieniu, wykorzystywanie pojemników i toreb wielokrotnego użycia, przekazywanie potrzebującym żywności dobrej jakości oraz wybór wielkości porcji żywnościowych w zakładach gastronomicznych, których to prowadzenie przewidywał *WPGO 2016*.

Przykład

W **gminie Kołaki Kościelne** nie przeprowadzono wśród mieszkańców gminy działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących m.in. podnoszenia świadomości społeczeństwa w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych, czy promowania prawidłowego sposobu postępowania z odpadami i korzyści z tego wynikających, mimo takiego wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 8 *ucpg*. Brak tych działań był jednym z czynników, który mógłby pozytywnie wpłynąć na zwiększenie ilości odpadów zbieranych selektywnie, ograniczenie ogólnej masy odpadów oraz zachęcić mieszkańców gminy do ich selektywnej zbiórki. W gminie tej udział frakcji zebranych selektywnie u źródła stanowił od 4,8% do 6,8% masy odebranych odpadów komunalnych.

Pomimo zaś zobowiązania mieszkańców 12 z 15 skontrolowanych gmin do kompostowania bioodpadów w zabudowie jednorodzinnej, tylko dwie gminy ustaliły sposoby kompostowania tych odpadów (szerzej na ten temat w pkt 5.1.1. niniejszej Informacji).

Dziewięć²⁸ z 15 gmin nie zapewniło mieszkańcom kompletnych informacji, określonych w art. 3 pkt 9 lit a–f *ucpg*, m.in. danych adresowych punktów, w których można deponować frakcje selektywnie zbierane (np. przeterminowane leki, elektrośmieci), analiz o gospodarce odpadami. Wystąpiły również przypadki błędów w informacjach przekazanych mieszkańcom.

Przykład

W **gminie Zabłudów**, zgodnie z umowami, odbiorcy odpadów mieli zapewnić worki do gromadzenia poszczególnych frakcji odpadów odbieranych „u źródła”. Z kolei w 2019 r. gmina opracowała i dystrybuowała 1.000 ulotek dotyczących właściwej klasyfikacji poszczególnych frakcji odpadów. Informacje

²⁷ Gminy: Czarna Białostocka, Milejczyce, Orla, Płaska.

²⁸ Gminy: Giby, Grodzisk, Jaświły, Kołaki Kościelne, Milejczyce, Piątnica, Płaska, Szumowo, Zabłudów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

te jednak różniły się co do treści. Na przykład w opisie worka niebieskiego zamieszczono informację, że nie można w nim gromadzić styropianu, tapet, kalki. Takich informacji nie zawierała już ulotka.

Niekompletność działań informacyjno-edukacyjnych, a szczególnie nieukierunkowanie ich na poszczególne grupy docelowe, nie wpływały na poprawę skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, o czym świadczy brak poprawy w zakresie zbierania odpadów w sposób selektywny w większości gmin objętych kontrolą oraz funkcjonowanie i powstanie w dziewięciu gminach (z 15 skontrolowanych) miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych na nieruchomościach gminnych (w pięciu gminach miejsca te zostały zidentyfikowane dopiero podczas kontroli NIK²⁹).

Przykłady

Na terenie **gminy Zabłudów**, występowały 63 dzikie wysypiska – 47 na działkach gminnych i 16 na prywatnych. Koszt uprzątnięcia terenu po zlikwidowaniu 46 dzikich wysypisk na działkach gminnych wyniósł 55,6 tys. zł. Gmina otrzymywała informacje nt. lokalizacji dzikich wysypisk od mieszkańców. W przypadku działek gminnych pracownicy Urzędu udawali się na miejsce, aby sprawdzić czy odpady znajdują się na danej działce. Jeśli tak, gmina zlecała uprzątnięcie terenu wyznaczonej firmie. W przypadku działek prywatnych, najczęściej na wniosek mieszkańców, pracownicy Urzędu udawali się na miejsce celem sprawdzenia wystąpienia odpadów, następnie wszczynali postępowanie wraz z zawiadomieniem o terminie przeprowadzenia wizji lokalnej. Podczas wizji lokalnej sporządzany był protokół i wydawana była decyzja umarzająca postępowanie lub nakazująca uprzątnięcie w określonym terminie. Po upływie wyznaczonego terminu pracownicy Urzędu na miejscu sprawdzali wykonanie decyzji. W wyniku oględzin ustalono, że z czterech działek gminnych, na których istniały dzikie wysypiska w okresie objętym kontrolą trzy zostały uprzątnięte. Na kolejnym, wciąż działającym (działka gminna o numerze 415 w obrębie Krynickiej), znajdowały się: plastik, szkło, odzież, makulatura, zabawki, opony, części samochodowe, odpady rozbiórkowe i poremontowe oraz elektrośmieci. Burmistrz poinformował, że: gmina Zabłudów podjęła działania dotyczące zlikwidowania dzikiego wysypiska zlokalizowanego na działce gminnej nr 415 obręb Krynickiej, polegające na rozesłaniu w 2019 r. zapytań ofertowych z prośbą o wycenę wykonania zadania. Wysypisko nie zostało uprzątnięte z powodu braku środków w budżecie gminy na ten cel.

Na terenie **gminy Piątnica** zidentyfikowano w latach 2017–2019 jedno „dzikie wysypisko”. Podjęte przez Urząd działania (usunięcie odpadów i sprzedaż działki gminnej) skutkowało jego trwałą likwidacją. Natomiast podczas oględzin NIK odnotowano dwa przypadki składowania odpadów na działkach gminnych w miejscu do tego nieprzeznaczonym: obok zlikwidowanego przez Urząd w 2018 r. „dzikiego wysypiska” i w miejscu wysypiska uprzątniętego przez gminę w 2011 r. (mimo postawienia znaku „Zakaz wyrzucania śmieci”).

²⁹ Gminy: Zabłudów – 47, Juchnowiec Kościelny – 22, Grodzisk – siedem, Jaświły – trzy (w tym jedno ustalone podczas kontroli), Milejczyce – trzy (ustalone podczas kontroli), Piątnica – trzy (w tym jedno ustalone podczas kontroli), Kołaki Kościelne – jedno (ustalone podczas kontroli), Płaska – jedno (ustalone podczas kontroli), Wasilków – jedno.

5.2. Nadzór Marszałka Województwa Podlaskiego nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi w województwie

Samorząd Województwa Podlaskiego, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy *o odpadach*, ustalił w *WPGO 2016* cele w zakresie gospodarki odpadami zgodne z celami *KPGO 2022*.

W ramach nadzoru nad uczestnikami gospodarki odpadami komunalnymi Samorząd Województwa Podlaskiego prawidłowo reagował na informacje o niewłaściwym wykonywaniu przez nich obowiązków oraz monitorował poprawność sprawozdań gminnych z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie wyjaśniono jednak rzetelnie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w tych sprawozdaniach a danymi ze sprawozdań regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych dotyczących zagospodarowywania odpadów oraz nie wdrożono rozwiązań umożliwiających skuteczny monitoring postępowania z nieprzeznaczonymi do składowania pozostałościami z sortowania odpadów komunalnych, chociaż monitorowanie tych pozostałości było jednym z celów głównych *WPGO 2016*.

Realizacja przyjętych celów i zadań

W *WPGO 2016* ustalono, że jego celem głównym jest zmniejszenie ilości powstających odpadów, zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienie jak najwyższej jakości zbieranych odpadów, zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie i odzysku szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, monitorowanie i kontrola postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczoną do składowania (frakcja 19 12 12).

W dokumencie tym wskazano też cele szczegółowe, tj. m.in.: objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych; osiągnięcie do 2020 roku poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości co najmniej 50% ich masy; poddanie do 2025 roku recyklingowi 60% odpadów komunalnych a do 2030 roku – 65%; redukcja do 2030 roku składowania odpadów komunalnych maksymalnie do 10%.

Dla osiągnięcia tych celów, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 4 ustawy *o odpadach*, w *WPGO 2016* ustalono kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i kształtowania systemu gospodarki odpadami, a także wynikające z nich zadania wraz z harmonogramem, określeniem wykonawców i sposobem finansowania zadań. Z 17 zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, dziewięć przypisano do realizacji m.in. Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Podlaskiego, tj.: [1] prowadzenie oraz wspieranie działań edukacyjno-informacyjnych promujących właściwe postępowanie z odpadami komunalnymi; [2] tworzenie zachęt w zakresie zagospodarowywania odpadów zielonych i innych bioodpadów w przydomowych kompostownikach (finansowanie lub współfinansowanie zakupu przydomowych kompostowników); [3] prowadzenie kontroli podmiotów zaangażowanych w gospo-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

darowanie odpadami komunalnymi; [4] tworzenie banków żywności; [5] monitorowanie gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o BDO; [6] organizowanie giełd wymiany rzeczy, w szczególności urządzeń domowych, ubrań i obuwia; [7] wdrożenie rozwiązań pozwalających na należyte monitorowanie i kontrolę postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczoną do składowania (frakcja 19 12 12); [8] budowa sieci napraw i ponownego użycia (m.in. w PSZOK); [9] realizacja badań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (m.in. składu morfologicznego odpadów oraz właściwości fizycznych i chemicznych odpadów).

W celu realizacji sześciu z dziewięciu zadań przypisanych Urzędowi:

- w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi realizowano projekty edukacyjno-informacyjne, z których pięć, skierowanych do około 1,9 tys. mieszkańców województwa, dotyczyło postępowania z odpadami komunalnymi i ponownego ich wykorzystania, recyklingu, upcyklingu, sortowania odpadów, ograniczenia wytwarzania odpadów w gospodarstwach domowych, zapobiegania marnotrawieniu żywności;
- zorganizowano ogólnopolską konferencję dla 174 osób, której tematem przewodnim była gospodarka odpadami oraz zadania związane z gospodarką obiegu zamkniętego;
- przeprowadzono kontrole ośmiu podmiotów zaangażowanych w gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym czterech *RIPOK (IK)*;
- ogłoszono dwa nabory wniosków o dofinansowanie projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: *EFRR*), obejmujące budowę, rozbudowę lub modernizację *PSZOK* wraz z punktami napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów (w wyniku udzielonego wsparcia utworzono dwa *PSZOK*, a wnioski o utworzenie lub zmodernizowanie kolejnych 10 były w trakcie rozpatrywania);
- w ramach konkursu o dofinansowanie projektów ze środków *EFRR* przewidziano wsparcie dla infrastruktury niezbędnej do zapewnienia kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi, m.in. z zakresu: instalacji do odzysku i recyklingu odpadów³⁰; zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym poprzez ponowne wykorzystanie i naprawę urządzeń; instalacji do utylizacji (unieszkodliwiania) pozostałych odpadów (resztkowych); selektywnego odbioru odpadów biodegradowalnych, w tym za pośrednictwem punktów zbiórki oraz transportu; infrastruktury do recyklingu bioodpadów (tj. kompostowani, w tym przydomowych lub instalacji metanowych); instalacji do odzysku energii lub do przetwarzania mechaniczno-biologicznego (w wyniku konkursu udzielono wsparcia na rozbudowę instalacji MBP w Zakładzie Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czerwonym Borze);
- w ramach konkursu ofert o dofinansowanie projektów ze środków *EFRR* przewidziano wsparcie dla strategii informacyjno-promocyjnej,

³⁰ W konkursie ofert wpłynęły trzy wnioski, z których żaden nie przewidywał budowy instalacji do recyklingu odpadów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skierowanej do mieszkańców regionu, której celem miał być m.in. wzrost udziału odpadów zebranych selektywnie (nie wybrano projektów do dofinansowania³¹).

Do końca 2019 r. Urząd nie realizował trzech z dziewięciu zadań przypisanych w *WPGO 2016*.

Nie wykonywano działań dotyczących badań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (m.in. dotyczących analizy składu morfologicznego odpadów oraz właściwości fizycznych i chemicznych odpadów). Według informacji uzyskanej od Marszałka Województwa Podlaskiego, powodem tego był fakt, że jest to zadanie samorządów gminnych i właściwe byłoby przypisanie tych zadań tym samorządom. Wskazał również na zasadności takich badań w sytuacji systematycznych zmian w morfologii odpadów w związku z coraz większymi wymogami w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Ze względu na opóźnienia przy uruchamianiu poszczególnych funkcjonalności BDO oraz przesunięciem terminów składania sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami za 2019 r. (co wskazano we wstępie do niniejszej Informacji), nie monitorowano gospodarki odpadami komunalnymi w oparciu o tę bazę.

W Urzędzie nie wdrożono też rozwiązań pozwalających na należyte monitorowanie i kontrolę postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczoną do składowania (frakcja 19 12 12), mimo narastających od 2016 r. problemów z jej zagospodarowywaniem na terenie województwa podlaskiego. Brak tych działań tłumaczono nieuruchomieniem modułu sprawozdawczości w BDO i rozwiązaniami wskazującymi, że monitoring tej frakcji odpadów będzie prowadzony centralnie.

Reagowanie na nieprawidłowości w funkcjonowaniu RIPOK/IK

Marszałek Województwa Podlaskiego reagował na informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu RIPOK lub IK. Dotyczyły one Składowiska Odpadów Komunalnych (dalej „SOK”) w m. Ratowo-Piotrowo, Centrum Innowacyjnej Gospodarki Odpadami w Studziankach (dalej „CIGO w Studziankach”), ZUOK w Białymstoku i ZUOK w Hryniewiczach. W efekcie podjętych działań SOK w m. Ratowo-Piotrowo zostało zamknięte, a dla CIGO w Studziankach cofnięto pozwolenie zintegrowane. Nieskuteczne były zaś działania podejmowane w celu poprawy zagospodarowywania frakcji energetycznej odpadów komunalnych o kodzie 19 12 12, wysortowanej głównie ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczonej do składowania. Konsorcjum pięciu RIPOK w kwietniu 2019 r. zwróciło uwagę na problem z zagospodarowywaniem tej frakcji w ZUOK w Białymstoku od 2016 r. Od 18 marca 2019 r. ZUOK w Białymstoku wstrzymał odbiór tych odpadów. Wskazano, że ze względu na duże nagromadzenie tej frakcji istnieje zagrożenie pożarowe i brakuje miejsc do ich magazynowania. W piśmie Konsorcjum przypomniano, że w 2012 r. przedstawiciele Białegostoku zbierali od RIPOK listy intencyjne, w których deklarowano

³¹ Żadna z dwóch złożonych strategii informacyjno-promocyjnych nie została zakwalifikowana do drugiego etapu oceny.

kierowanie odpadów energetycznych do budowanego ZUOK w Białymstoku. Zaznaczono, że przy dobrej woli ze strony podmiotu eksploatującego ZUOK w Białymstoku można zagospodarować wszystkie odpady energetyczne o kodzie 19 12 12 pochodzące z Konsorcjum, tj. około 57 tys. Mg rocznie. Zorganizowane jeszcze w kwietniu 2019 r. przez marszałka województwa spotkanie mediacyjne wszystkich stron nie wpłynęło na rozwiązanie problemu. Przedstawiciele urzędu marszałkowskiego wskazywali, że ZUOK w Hryniewiczach i ZUOK w Białymstoku są w stanie przetworzyć strumień odpadów odbieranych z centralnego regionu gospodarki komunalnej, jak również frakcję palną odpadów o kodzie 19 12 12, pochodzących od Konsorcjum oraz że „zapchanie” obu instalacji spowodowane jest najprawdopodobniej przyjmowaniem odpadów spoza województwa podlaskiego (co potwierdziły kontrole WIOŚ przedstawione w pkt 5.3. niniejszej Informacji). W związku z brakiem porozumienia oraz dalszymi problemami z zagospodarowywaniem odpadów energetycznych o kodzie 19 12 12, w lutym 2020 r. marszałek województwa, na wniosek Konsorcjum, wystąpił do Ministra Klimatu o rozważenie możliwości zmiany przepisów prawa, pozwalających na tymczasowe (do czasu wybudowania odpowiedniej liczby instalacji do termicznego przekształcania odpadów) zawieszenie zakazu składowania frakcji palnej odpadów o kodzie 19 12 12 lub podwyższenie kaloryczności odpadów możliwych do składowania.

W wyjaśnieniach marszałek województwa wskazał m.in., że jedyna istniejąca w województwie instalacja do termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ZUOK Białystok) nie realizuje potrzeb naszego województwa, a jej władze coraz częściej odmawiają przyjmowania nie tylko frakcji energetycznej, ale nawet odpadów komunalnych kierowanych do zarządzanych przez spółkę Lech instalacji o statusie IK (MBP oraz składowiska).

W I kwartale 2020 r. trzy z ośmiu gmin, przyporządkowanych w *WPGO 2016* do centralnego regionu gospodarki odpadami i nieobjętych porozumieniem z miastem Białystok w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych³², miało problem z zagospodarowaniem głównie odpadów zmieszanych, w związku z odmową ich przyjmowania przez Spółkę Lech z powodu zniesienia regionalizacji. W konsekwencji dwie z nich (Sokółka i Kuźnica Białostocka) znalazły instalacje zagospodarowujące zmieszane odpady komunalne poza województwem podlaskim, co w przypadku jednej z nich wpłynęło na trzykrotny wzrost kosztów zagospodarowania odpadów, a trzecia (Krypno Kościelne) dostarcza odpady do innej IK na terenie województwa podlaskiego.

W *WPGO 2016* zamieszczono 23 wskaźniki, za pomocą których zamierzano monitorować i oceniać wdrażanie tego planu. W latach 2017 i 2018 pożądane zmiany w stosunku do 2016 r. nastąpiły w przypadku 19 z 21 wskaźników. Wzrosła zaś z 297 tys. Mg do 344 tys. Mg masa zebranych i odebranych odpadów komunalnych (przy założonym w *WPGO 2016* wzro-

Tendencje w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi w województwie

³² Porozumieniami z 2010 r. Miasto Białystok objęło dziewięć sąsiadujących gmin z 18 przypisanych w *WPGO 2016* do Regionu Centralnego, co było niezbędne dla zapewnienia strumienia odpadów dla budowanej spalarni odpadów komunalnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ście z 325,4 tys. Mg do 329,8 tys. Mg) oraz z 203 tys. Mg do 218 tys. Mg – masa odpadów komunalnych zebranych i odebranych, jako zmieszane odpady komunalne.

Z danych otrzymanych przez marszałka województwa z gmin za lata 2016–2018 wynika, że w tym okresie na terenie objętym *WPGO 2016* odebrano i zebrano kolejno 296,8 tys. Mg, 319,3 tys. Mg oraz 344,1 tys. Mg odpadów komunalnych, w tym 207,8 tys. Mg (70%), 212,4 tys. Mg (67%) i 222,5 tys. Mg (65%) odpadów zmieszanych oraz 75,5 tys. Mg (25%), 92 tys. Mg (29%) i 102,3 tys. Mg (30%) odpadów zebranych selektywnie.

Masa odpadów komunalnych frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, opakowań zmieszanych wyniosła kolejno 47 tys. Mg, 58,2 tys. Mg i 60,2 tys. Mg, co stanowiło 15,8%, 18,2% i 17,5% odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz 22,6%, 27,4% i 27,1% odebranych i zebranych zmieszanych odpadów komunalnych.

Masa odpadów komunalnych frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi wyniosła zaś kolejno 29,8 tys. Mg, 33,8 tys. Mg i 44,5 tys. Mg, co stanowiło 10%, 10,6% i 12,9% odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz 10,5%, 11,1% i 13,7% odebranych i zebranych odpadów komunalnych z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

W latach 2016–2018 udział strumienia odpadów zbieranych selektywnie w ogólnej masie odpadów poprawił się zaledwie o pięć punktów procentowych, a w przypadku podstawowych frakcji zbieranych przez mieszkańców papieru, metali, tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych i szkła – o niecałe dwa punkty procentowe, lecz w 2018 r. ich udział w ogólnej masie odebranych odpadów komunalnych był niższy niż rok wcześniej. Z kolei o niecałe trzy punkty procentowe wzrósł udział tych frakcji przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi. Tendencje te nie nadszają za przyjętymi do osiągnięcia poziomami przygotowania do ponownego użycia i poddania recyklingowi podstawowych frakcji odpadów zbieranych przez mieszkańców, które w latach 2017–2020 wzrastają o 10 punktów procentowych rocznie). Osiągnięcie w 2020 r. poziomu 50% recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, przy jednoczesnej zmianie sposobu liczenia tego wskaźnika (z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne) jest zatem nierealne.

Nie powinno być natomiast problemów z osiągnięciem pozostałych wskaźników zagospodarowania odpadów komunalnych. W latach 2016–2018:

- wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne nie osiągnęło kolejno pięć, dwie i dwie gminy ze 122;
- wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania nie osiągnęła jedna gmina w 2016 r. i jedna w 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sprawozdania gminne z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 9q ust. 2 *ucpg*, składały do Urzędu wszystkie 122 jednostki objęte *WPGO 2016*, tj. 81 gmin wiejskich, 27 gmin miejsko-wiejskich, 10 gmin miejskich, trzy miasta na prawach powiatu oraz jeden związek międzygminny. Sprawozdania za 2017 r. terminowo złożyły wszystkie podmioty, a za 2018 r. – 120. Zgodnie z art. 12a ust. 2 *ucpg* termin złożenia sprawozdań za 2019 r. przesunięto na 31 sierpnia 2020 r., a w związku z COVID-19 – do 31 października 2020 r.

Weryfikacja
sprawozdawczości
w zakresie odpadów
komunalnych

Z 244 sprawozdań złożonych za lata 2017–2018, jedynie 12 nie wymagało uzupełnienia lub poprawienia. Analiza 20 (z 232) skorygowanych sprawozdań wykazała, że stwierdzone przez Urząd uchybienia dotyczyły m.in.: [1] wykazywania w sprawozdaniach odpadów niekomunalnych; [2] niepoprawnego wskazywania nazwy lub adresu instalacji przyjmującej odpady; [3] wykazywania odpadów jako zagospodarowanych i jednocześnie jako magazynowanych na koniec roku; [4] błędów rachunkowych; [5] przyjęcia błędnych danych do wyliczenia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła; [6] przyjęcia niewłaściwych danych do wyliczenia poziomu ograniczania masy odpadów przekazanych do składowania; [7] podawania nieprawidłowych kodów procesów zagospodarowania odpadów; [8] wykazywania złych kodów odpadów; [9] nieuzupełnienia części wymaganych pozycji; [10] wykazywania odpadów nieulegających biodegradacji w części sprawozdania dotyczącej odpadów biodegradowalnych. We wszystkich 20 przypadkach gminy skorygowały złożone sprawozdania.

W Urzędzie nie wyjaśniono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniach gmin z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017–2018 z danymi ze zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów składanych przez RIPOK za te same lata, chociaż wykazały one o 1,5 tys. Mg zmieszanych odpadów komunalnych (kod 20 01 03) więcej niż gminy w każdym z lat, co stanowiło 0,7% odpadów zmieszanych odebranych na terenie województwa podlaskiego. Rozbieżności te tłumaczono ewentualnymi błędami w ewidencji prowadzonej przez podmioty odbierające odpady komunalne oraz omyłkami, które mogły powstać przy sporządzaniu sprawozdawczości na poszczególnych etapach (odbiorców odpadów, instalacji i gmin).

W latach 2017–2019 Urząd w czterech podmiotach eksploatujących RIPOK (IK) przeprowadził osiem kontroli, w tym dwie SOK w m. Ratowo-Piotrowo, trzy – w CIGO w Studziankach i po jednej – w ZUOK w Białymstoku, ZUOK w Hryniewiczach oraz w Zakładzie Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czartorii (dalej PiUO w Czartorii).

Prowadzenie kontroli
RIPOK/IK

Kontrole przeprowadzone w ZUOK w Białymstoku, ZUOK w Hryniewiczach oraz ZPiUO w Czartorii związane były z wnioskami o zmianę obowiązujących pozwoleń zintegrowanych i prowadzone były, zgodnie z art. 41a ustawy *o odpadach*, przez przedstawicieli PWIOŚ, na wniosek Urzędu i z udziałem jego przedstawicieli. Natomiast kontrole dotyczące SOK w m. Ratowo-Piotrowo, przeprowadzane samodzielnie przez Urząd, dotyczyły cofnięcia pozwolenia zintegrowanego na eksploatację składowiska

i zmiany decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego. Wszystkie kontrole prowadzone w CIGO w Studziankach dotyczyły zaś postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia zintegrowanego i były prowadzone wspólnie z przedstawicielami PWIOŚ, Wojewódzkiego Biura Geodezji w Białymstoku oraz Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku.

5.3. Wykonywanie kontroli przez WIOŚ w podmiotach realizujących zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi

Inspektorat rzetelnie i skutecznie sprawował nadzór nad podmiotami realizującymi zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa podlaskiego.

PWIOŚ w latach 2017 i 2019 opracował harmonogramy kontroli u podmiotów przetwarzających odpady komunalne, odbiorców odpadów oraz gmin w zakresie gospodarki odpadami, zgodnie z zasadami ich opracowania i wytycznymi GIOŚ w zakresie prowadzenia cyklicznych kontroli gmin. Wyjątkiem był 2018 r., w którym – w ramach cyklu kontrolnego – zaplanowano i zrealizowano kontrole 11 zamiast 12 gmin.

Rzetelnie przeprowadzono kontrole w 15 podmiotach (z 16 analizowanych). W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i naruszeń unormowań dotyczących korzystania ze środowiska, PWIOŚ wymierzał kary pieniężne, wystawiał mandaty prowadzącym instalacje MBP i podmiotom odbierającym odpady. Udzielał także pouczeń, wydawał decyzje i zarządzenia pokontrolne. O stwierdzonych nieprawidłowościach informowano inne organy, w tym GIOŚ, Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewodę Podlaskiego oraz Policję. Weryfikowano też realizację zarządzeń pokontrolnych.

Natomiast podczas kontroli instalacji MBP prowadzonej przez BIOM, mimo stwierdzenia magazynowania balastu kalorycznego (19 12 12) na kwaterze składowiska, pracownicy WIOŚ nie podjęli żadnych działań w celu wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem. Jednocześnie nie wskazali naruszeń w zakresie nieprawidłowego postępowania ze zużytymi oponami oraz częściowego magazynowania odpadów o kodach 19 12 12 i 19 05 03 niezgodnie z wydanym pozwoleniem, tj. na terenie nieutwardzonym.

Planowanie i realizacja kontroli przez WIOŚ

W WIOŚ opracowano roczne plany i harmonogramy kontroli. Podmioty przetwarzające odpady komunalne i odbiorców odpadów klasyfikowano do poszczególnych kategorii (I–V) w zależności od wyniku przeprowadzonej analizy wielokryterialnej w informatycznym systemie kontroli (dalej: *ISK*). Następnie, planując kontrole tych podmiotów, uwzględniano kategorię zagrożenia zakładu, cele oraz cykle kontrolne. W latach 2017 i 2019 w zakresie gospodarki odpadami zaplanowano i objęto kontrolami 10% gmin (łącznie 35). W 2018 r. zaplanowano i przeprowadzono zaś kontrole w 11 zamiast w 12 gminach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oprócz kontroli planowych, na podstawie wniosków składanych przez różne podmioty i organy, w tym przed wydaniem zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie bądź wytwarzanie odpadów, zrealizowano 12 kontroli pozaplanowych. Zakres tych kontroli nie różnił się od zakresu kontroli prowadzonych w ramach działalności planowej i obejmował przestrzeganie przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych.

W latach 2017–2019 inspektorzy WIOŚ zrealizowali 83 kontrole podmiotów zaangażowanych w gospodarkę odpadami komunalnymi. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i naruszeń wymierzono 1100,8 tys. zł kar pieniężnych, wystawiono mandaty w łącznej wysokości 5,2 tys. zł, udzielono 10 pouczeń, wydano 41 zarządzeń pokontrolnych oraz dwie decyzje wstrzymujące działalność przetwarzania bądź przyjmowania odpadów.

Na przykładzie losowo wybranych dokumentów z 24 kontroli u 16 podmiotów (prowadzących instalacje MBP, odbierających odpady i w gminach) ustalono, że prowadzone przez WIOŚ czynności w 21 przypadkach (dotyczących 15 podmiotów) zapewniały ustalenia stanu faktycznego w zakresie gospodarowania odpadami. Kontrole przeprowadzone w podmiotach prowadzących instalacje MBP obejmowały m.in. poprawność prowadzenia ewidencji ilościowo-jakościowej odpadów, prowadzenie procesu przetwarzania odpadów zgodnie z ustaleniami pozwolenia zintegrowanego, sposób gospodarowania i zagospodarowania odpadów. Z kolei w podmiotach odbierających odpady badano przestrzeganie wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, tj. prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, posiadanie bazy magazynowo-transportowej i wyposażenia umożliwiającego odbiór odpadów komunalnych. W gminach zaś kontrolowano przestrzeganie (w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego) przepisów *ucpg*, tj. organizację systemu gospodarki odpadami komunalnymi i naliczania opłat, wdrożenie selektywnej zbiórki odpadów, wywiązywanie się z obowiązku kontroli podmiotów odbierających odpady, a także sprawozdawczość i dokonywanie corocznej analizy gospodarki odpadami komunalnymi. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie tych kontroli polegały m.in. na:

- naruszeniu warunków pozwolenia zintegrowanego (np. w zakresie magazynowania odpadów, przekroczenia łącznej ilości wytworzonych odpadów, braku separatora optycznego czy wagi najazdowej);
- nieprawidłowym prowadzeniu ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów;
- prowadzeniu sprawozdawczości niezgodnie ze stanem faktycznym;
- nierzetelnym sporządzeniu zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów;
- klasyfikacji odpadów niezgodnie ze stanem faktycznym (np. zmiana klasyfikacji odpadów z 19 12 12 na 20 01 01 i 20 01 39, czyli poświadczania nieprawdy w dokumentach);
- odbieraniu odpadów nieujętych w zaświadczeniu;

Prowadzenie czynności kontrolnych i ustalenia kontroli WIOŚ u prowadzących instalacje MBP, odbierających odpady i w gminach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- prowadzeniu działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie odpadami, bez wpisu do rejestru BDO;
- nieosiągnięciu wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych;
- niewykonywaniu corocznych analiz gospodarki odpadami komunalnymi;
- nieprowadzeniu kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu gminy, wpisanych do rejestru działalności gospodarczej;
- nieweryfikowaniu sprawozdań przekazywanych przez podmioty odbierające odpady komunalne.

W wyniku stwierdzonych naruszeń przepisów nałożono trzy kary w łącznej wysokości 7,3 tys. zł oraz wystawiono 10 mandatów na 3,3 tys. zł prowadzącym instalacje MBP i podmiotom odbierającym odpady. Udzielono też czterech pouczeń i wydano 16 zarządzeń pokontrolnych. O stwierdzonych nieprawidłowościach poinformowano m.in. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewodę Podlaskiego oraz Policję.

Podczas trzech kontroli (dwóch pożarów i jednej planowej) przeprowadzonych przez Delegaturę WIOŚ w Łomży w podmiocie prowadzącym instalację MBP, który nieprawidłowo magazynował odpady komunalne, nie podjęto żadnych działań w celu wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem. Inspektorzy tej Delegatury w toku prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzili magazynowanie balastu kalorycznego (19 12 12) na kwaterze składowiska, co było niezgodne z art. 104 ust. 1 ustawy *o odpadach*. Jednocześnie nie wskazali naruszeń w zakresie nieprawidłowego postępowania z zużytymi oponami oraz częściowego magazynowania odpadów o kodach 19 12 12 i 19 05 03 niezgodnie z pozwoleniem zintegrowanym, tj. na terenie nieutwardzonym. Powyższe ustalenia potwierdzili – powołani przez NIK – specjaliści w dziedzinie gospodarki odpadami z Inspekcji WIOŚ w Białymstoku. Taki sposób prowadzenia działań kontrolnych świadczy o braku należytej staranności w działaniach pracowników Delegatury WIOŚ w Łomży oraz właściwego nadzoru ze strony kierownictwa WIOŚ w Białymstoku.

W związku z ustaleniami kontroli NIK, PWIOŚ w trybie nadzorczym polecił natychmiastowe przeprowadzenie kontroli w podmiocie prowadzącym tę instalację MBP. Jednocześnie podjęto decyzję, aby nadzór kontrolny nad funkcjonowaniem instalacji komunalnych położonych na terenie Delegatury w Łomży przejął Wydział Inspekcji WIOŚ w Białymstoku. Polecono również Rzecznikowi Dyscyplinarnemu WIOŚ wszczęcie postępowania wyjaśniającego dotyczącego przeprowadzonej kontroli przez głównego specjalistę Działu Inspekcji Delegatury WIOŚ w Łomży.

Administracyjne kary
pieniężne nakładane
przez WIOŚ

W WIOŚ weryfikowano terminowość składania sprawozdań gminnych z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przypadku stwierdzonych trzech opóźnień nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 1,1 tys. zł (dwie po 200 zł i jedna – 700 zł). Analizowano też osiągnięte przez gminy poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych lub ograniczenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. W wyniku stwierdzonych naruszeń wydano 11 decyzji administracyjnych, wymierzając 59,1 tys. zł kar pieniężnych, wynoszących od 27 zł³³ do 43,6 tys. zł³⁴. Najwięcej kar (osiem) dotyczyło nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

Zdaniem NIK, wysokość kar nie jest dla gmin dotkliwa i nie wpływa istotnie na podejmowanie przez nie skutecznych działań na rzecz poprawy wymaganych poziomów recyklingu (np. zmiany systemu segregacji odpadów, kontroli podmiotów odbierających odpady od mieszkańców, zakupu nowych pojemników do selektywnej zbiórki, prowadzenia intensywniejszej kampanii zwiększającej świadomość mieszkańców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów). Dodatkowo możliwość zawieszenia zapłaty tej kary na okres do pięciu lat (z możliwością jej umorzenia, po usunięciu przyczyn nałożenia kary) nie skłania gmin do takich działań.

WIOŚ, w związku ze zgłaszanym przez Konsorcjum pięciu RIPOK problemem dotyczącym zagospodarowania frakcji energetycznej odpadów komunalnych o kodzie 19 12 12 w spalarni odpadów komunalnych w ZUOK w Białymstoku, przeprowadził kontrole krzyżowe dwóch instalacji prowadzonych przez PUHP „LECH” Spółka z o.o. w Białymstoku (ZUOK w Hryniewiczach i ZUOK w Białymstoku) oraz u odbiorcy odpadów (MPO w Białymstoku). Kontrolami w ZUOK w Hryniewiczach objęto szczegółową analizę ewidencji odpadów, zbiorcze zestawienie danych o rodzajach odpadów i o sposobach gospodarowania nimi oraz wpływ instalacji na poszczególne komponenty środowiska. W ZUOK w Białymstoku (spalarnia) zbadano prawidłowość przyjmowania odpadów komunalnych, prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów oraz przestrzeganie warunków pozwolenia zintegrowanego oraz umowy o dofinansowanie Projektu *Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej*. Z kolei w MPO w Białymstoku – przestrzeganie przepisów ustawy *o odpadach*. Kontrole wykazały przyjmowanie przez obie instalacje – jeszcze przed zniesieniem od września 2019 r. regionalizacji – odpadów spoza województwa podlaskiego, dostarczanych przez podmiot, który nie posiadał uprawnień do pośrednictwa w tym zakresie.

Reagowanie
na nieprawidłowości
w zagospodarowaniu
frakcji energetycznej

1. ZUOK w Białymstoku w latach 2015–2019 (do końca kwietnia) przyjął z województw: mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz lubelskiego do zagospodarowania 56 869,4 Mg odpadów o kodzie 19 12 12. Od 2015 r. do połowy 2016 r odpady były przyjmowane bezpośrednio od podmiotów z terenu województwa mazowieckiego i posłużyły m.in. do rozruchu instalacji. Od października 2017 r. odpady spoza województwa podlaskiego były przyjmowane do ZUOK w Białymstoku wyłącznie za pośrednictwem MPO.

³³ Kara pieniężna dla gminy Kołaki Kościelne wymierzona z tytułu nieosiągnięcia w 2017 r. wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia odpadów: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

³⁴ Kara pieniężna dla gminy Juchnowiec Kościelny wymierzona z tytułu nieosiągnięcia w 2018 r. wymaganego poziomu ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania.

2. W latach 2017–2018 w ZUOK w Białymstoku i ZUOK w Hryniewiczach, za pośrednictwem MPO, przyjęto 38 377,8 Mg odpadów od podmiotów spoza województwa podlaskiego. MPO, przekazując odpady, w kartach przekazania odpadów deklarowało i wskazywało jako miejsce pochodzenia przekazywanych odpadów – miasto Białystok. Natomiast z przepływów finansowych pomiędzy PUHP „LECH” i MPO jednoznacznie wynikało, że za przyjęte odpady i ich zagospodarowanie PUHP „LECH” obciążała MPO, a nie miasto Białystok. Świadczyło to o pochodzeniu tych odpadów spoza obszaru Białystok. Z powodu stwierdzonego przez MPO pośrednictwa w obrocie odpadami bez wpisu do BDO, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wszczął postępowanie administracyjne, w celu wymierzenia pieniężnej kary administracyjnej.
3. Na składowisku odpadów w ZUOK w Hryniewiczach już wg stanu na koniec 2019 r. o 1947,26 Mg przekroczone zostało wypełnienie kwatery A4, w stosunku do ustalonego w pozwoleniu zintegrowanym na 233 602,16 Mg, która to kwatera miała funkcjonować do końca 2030 r. Odpady unieszkodliwiane na składowisku odpadów w ZUOK w Hryniewiczach nie spełniały też kryterium dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Wyniki wykonanych badań odpadów wskazały bowiem na ciepło ich spalania powyżej 6 MJ/kg. Z powodu stwierdzonego unieszkodliwiania odpadów wysokokalorycznych, wskazującego na naruszenie hierarchii postępowania z odpadami, WIOŚ podjął decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie wstrzymania instalacji do unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne (na kwaterze 4A).

Do 5 września 2019 r. prowadziło to do naruszenia przepisów ustawy o odpadach, bowiem art. 20 ust. 7 zakazywał instalacjom regionalnym przyjmowania odpadów spoza regionu. Utrudniało również prowadzenie przez PUHP „LECH” racjonalnej gospodarki odpadami na terenie województwa podlaskiego oraz stwarzało problemy z zagospodarowaniem w przyszłości odpadów powstających na terenie Białegostoku w przypadku nieotrzymania zgody na powiększenie składowiska odpadów w Hryniewiczach lub wstrzymania jego działalności.

5.4. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacjach MBP

Skontrolowane podmioty prowadzące instalacje MBP nie podjęły skutecznych działań na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Nie zagospodarowywały one na bieżąco balastu kalorycznego (19 12 12), a jedna – także kompostu nienadającego się do wykorzystania (19 05 03). W rezultacie odpady te poddawano magazynowaniu, mimo że było to niezgodne z posiadaniem pozwoleniem zintegrowanym lub z przepisami ustawy o odpadach (art. 25 ust. 4 i art. 104 ust. 1). System odbioru odpadów selektywnie zbieranych (jako zmieszanych odpadów opakowaniowych) i procesy ich podczyszczania przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie nie zapewniały zaś skutecznego odzysku selektywnie zbieranych frakcji oraz wiarygodnych informacji gminom

w tym zakresie. Dokonywano bowiem m.in. mieszania selektywnie zebranych odpadów, co prowadziło do coraz mniejszego odzysku frakcji surowcowych i wzrostu masy odpadów składowanych.

Rosnąca masa odpadów zmieszanych (od 2,1% do 4,7% rocznie) i ich udział w strumieniu odpadów komunalnych na terenie województwa (od 65% do 70%) generował powstawanie frakcji głównie kwalifikowanych jako pozostałości z mechanicznej obróbki odpadów i kompostu nienadającego się do wykorzystania, z zagospodarowaniem których instalacje od 2016 r. miały problemy. Jak wykazała kontrola NIK w instalacjach MBP, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego i w WIOŚ, przyczyniły się do tego działania PUHP „LECH” prowadzącego dwie instalacje (ZUOK w Hryniewiczach i spalarnię odpadów komunalnych w Białymstoku). Obie przyjmowały bowiem odpady z innych województw, co doprowadziło do wstrzymania (od kwietnia 2019 r.) odbioru odpadów z instalacji MBP na terenie województwa podlaskiego oraz przepełnienia (mającej funkcjonować do 2030 r.) kwatery na składowisku odpadów w Hryniewiczach. Skutkowało to niewłaściwym magazynowaniem na terenie instalacji MBP tych frakcji oraz w związku z koniecznością poszukiwania podmiotów poza województwem podlaskim, także wzrostem kosztów zagospodarowania odpadów.

Zgodnie z obowiązkiem, który powstał na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*³⁵, prowadzący instalacje MBP do przetwarzania odpadów komunalnych zobowiązani byli od 1 lipca 2015 r. do uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy *Prawo Ochrony Środowiska* organ właściwy do wydania pozwolenia dokonuje analizy warunków pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT, odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, lecz nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia publikacji (tj. do 17 lutego 2019 r.) – decyzja³⁶ została opublikowana 17 sierpnia 2018 r.

Objęte kontrolą podmioty prowadzące instalacje MBP uzyskały pozwolenia zintegrowane w latach 2012–2017. Dwóm³⁷ z nich dokonano trzykrotnych zmian tych pozwoleń. Ich przyczyną była m.in. konieczność zwiększenia wydajności części mechanicznej lub/i biologicznej instalacji MBP, zmiana rodzajów i ilości odpadów wytwarzanych oraz składowanych, a także miejsc i sposobów magazynowania odpadów wytwarzanych w instalacji MBP. Pomimo tych zmian, nie dostosowano w obu instalacjach wszystkich limitów ilości przyjmowanych i przetwarzanych odpadów do faktycznych potrzeb. Zdaniem NIK, większy strumień odpadów

Uzyskanie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów w instalacji MBP

³⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1101.

³⁶ Decyzja wykonawcza Komisji UE 2018/1147 z 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz. Urz. UE L 208 z 17.08.2018, str. 38; dalej: Konkluzje BAT) opublikowana została 17 sierpnia 2018 r.

³⁷ Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Hajnówce (PUK) i Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Zambrowie (PGK).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kierowanych do instalacji może mieć wpływ na problemy z ich magazynowaniem oraz z jakością procesów odzysku i unieszkodliwiania odpadów (np. w związku z ograniczeniami instalacji do kompostowania, część przyjmowanych odpadów była magazynowana, co przy zachodzących procesach gnilnych, wpływać mogło na prawidłowy przebieg kompostowania).

Przykład

W latach 2018 i 2019 procesowi mechanicznego przetworzenia (sortowanie zmieszanych odpadów komunalnych, doczyszczanie odpadów z selektywnej zbiórki) w instalacji MBP, prowadzonej przez PGK, poddano odpowiednio 28 063,20 Mg i 28 722,90 Mg odpadów. Przekroczono tym samym o 1063,20 Mg (3,9%) i 1722,90 Mg (6,4%) maksymalną masę odpadów, jaka mogła być przekazana do tego procesu, zgodnie z limitami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym na eksploatację ZPiUO (27 000 Mg/rok).

Według **Prezesa PGK** przyczyną tego stanu był m.in. wzrost z każdym rokiem ilość odpadów dostarczanych z 26 gmin. W związku z tym PGK czyniło starania o uzyskanie dofinansowania na rozbudowę instalacji, w celu zagospodarowania odpadów z przedmiotowych gmin. Efektem było podpisanie w 2018 r. umowy o dofinansowanie rozbudowy, którą realizowano.

Umowy podmiotów prowadzących instalacje MBP z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

W latach 2017–2019 masa odpadów komunalnych skierowanych z 66 gmin do trzech objętych kontrolą instalacji MBP wzrosła z 96,9 tys. Mg do 108,7 tys. Mg (o 12,1%). Podmioty prowadzące te instalacje zawierały umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zawierały również (posiadając zezwolenie na zbieranie odpadów) umowy z gminami. Umowy zawierane były zarówno na czas określony i nieokreślony. Ich przedmiotem był odbiór zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z selektywnego zbierania. Przy zawieraniu umów prowadzący instalacje nie określali masy i częstotliwości przywozu odpadów do instalacji. Nieustalenie tych warunków w umowach stwarza jednak ryzyko niedostosowania ilości i rodzaju przywożonych odpadów do mocy przerobowych instalacji i warunków pozwolenia zintegrowanego na przetwarzanie odpadów, a także problemów z magazynowaniem nadmiernej ilości odpadów.

We wszystkich umowach z gminami zawarto postanowienia o obciążeniu prowadzącego instalacje MBP karami za nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu. W konsekwencji z tytułu nieosiągnięcia przez cztery gminy wymaganych poziomów recyklingu przygotowania do ponownego użycia i odzysku frakcji odpadów komunalnych (papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale), zapłacono kary w łącznej wysokości 5,3 tys. zł³⁸, a w przypadku nieosiągnięcia przez jedną gminę ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – 20 tys. zł kary³⁹.

Wpis do rejestru i prowadzenie ewidencji odpadów w BDO

W terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy *o odpadach* (24 stycznia 2018 r.) został uruchomiony pierwszy moduł BDO, a prace nad kolejnymi modułami były w toku. Skontrolowane podmioty prowadzące instalacje

³⁸ PGK zapłaciło kary za gminy: Czyżew, Nur, Szulborze Wielkie i Szumowo.

³⁹ PUK zapłaciło karę gminie Juchnowiec Kościelny.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MBP zostały wpisane do rejestru podmiotów BDO i posługiwały się numerem rejestrowym na KPO. Zarówno wszystkie skontrolowane podmioty prowadzące instalacje MPB, jak i podmioty prowadzące pozostałe trzy takie instalacje na terenie województwa podlaskiego (u których zasięgano informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), wskazywały na problemy podczas obsługi BDO.

Przykład

PUPH „LECH” poinformował NIK, że jednym z problemów w funkcjonowaniu BDO jest brak możliwości korygowania błędnie wystawionych Kart Przekazania Odpadów Komunalnych (KPOK). Dokumenty, w których błędnie została określona masa odpadów (np. na skutek oczywistej omyłki pisarskiej, polegającej na złym umiejscowieniu przecinka w masie odpadów), figurują w systemie i brak jest możliwości skorygowania lub usunięcia takich dokumentów. Przedsiębiorstwo zgłaszało ten problem za pośrednictwem formularza kontaktowego dostępnego na stronie BDO i w odpowiedzi Instytutu Ochrony Środowiska uzyskało wytyczne, zgodnie z którymi w takich sytuacjach powinno się utworzyć nową KPOK i tak wystawiony dokument z poprawnie określoną masą przypisać do Karty Ewidencji Odpadów Komunalnych. Przedsiębiorstwo działa w wyżej wymieniony sposób, jednak w konsekwencji dokumenty określające niewłaściwą masę odpadów nadal figurują w systemie. Ponadto dokumenty korygujące masę przekazywanych odpadów tworzone są w terminie późniejszym (tj. w momencie stwierdzenia nieprawidłowości), w związku z czym daty i godziny wpisane w taki dokument nie określają rzeczywistego momentu przekazania odpadu (brak jest możliwości edycji tych parametrów i określania w dokumentach daty wcześniejszej). Ewidencja prowadzona w BDO jest zatem nieprzejrzysta, a dokumenty w niej figurujące nie zawsze w pełni odzwierciedlają rzeczywisty moment i masę przekazywanych odpadów.

Innym istotnym problemem zidentyfikowanym przez Przedsiębiorstwo podczas obsługi BDO był brak możliwości przeglądania wszystkich KPOK przypisanych do Karty Ewidencji Odpadów Komunalnych. System po przejściu w zakładkę „Szczegóły karty ewidencji odpadów” umożliwiał wgląd w 50 ostatnich dokumentów KPOK przypisanych do danej Karty. Próba przejścia na kolejne strony każdorazowo powodowała wyświetlenie błędu o kodzie 404 („strona nie istnieje”). Przedsiębiorstwo pozbawione było zatem możliwości weryfikacji prawidłowości prowadzonej ewidencji i ewentualnego podjęcia działań korygujących.

Kolejną nieprawidłowością były sporadycznie występujące, krótkotrwałe przerwy w działaniu systemu BDO oraz sytuacje, w których stosunkowo długo (tj. do kilku minut) trzeba oczekiwać na odpowiedź systemu, np. w sytuacji zatwierdzania KPOK.

W systemie występowały też nieprawidłowości, które zostały już usunięte. Fakt ich wystąpienia w przeszłości powodował tymczasowy brak możliwości prowadzenia przez Przedsiębiorstwo ewidencji odpadów w sposób określony w ustawie (tj. na bieżąco). Problem polegał na braku możliwości tworzenia nowych Kart Ewidencji Odpadów Komunalnych dla jednego z Miejsc Prowadzenia Działalności. Każdorazowa próba tworzenia takiego dokumentu skutkowałą wystąpieniem komunikatu „wystąpił błąd serwera”. Spółka informowała o problemie Urząd Marszałkowski i obsługę techniczną BDO. Usterka uniemożliwiała właściwe prowadzenie ewidencji odpadów przez ok. dwa miesiące.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami jest systemem wciąż aktualizowanym przez administratora – Instytut Ochrony Środowiska, przez co wprowadzane na każdym etapie modyfikacje powodują problemy podczas korzystania z funkcji takich, jak ewidencja czy sprawozdawczość.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczość

We wszystkich trzech skontrolowanych podmiotach prowadzących instalacje MBP prowadzono ewidencję odpadów oraz sporządzano i przekazywano marszałkowi województwa sprawozdania o odpadach. PGK nie ewidencjonował jednak rzeczywistej masy frakcji odpadów (opakowania z tworzyw sztucznych, metalu, opakowania wielomateriałowe oraz papier i tektura) zbieranych w sposób selektywny przez mieszkańców. Odpady nie były ważone w momencie przyjmowania ich do instalacji (nie określano masy poszczególnych frakcji przywiezionych w danym pojeździe), natomiast w ewidencji ujmowano je w całości jako zmieszane odpady opakowaniowe (o kodzie 15 01 06). Taki sposób przyjmowania odpadów uniemożliwiał ustalenie masy frakcji odpadów przywiezionej do instalacji określonym transportem z konkretnej gminy. Prowadzący instalację wyjaśnił, że w większości przypadków nadawano kod 15 01 06 z powodu niewłaściwej segregacji (np. w workach żółtych znajdował się papier, metal, tworzywa sztuczne i nierzadko szkło). Innym powodem było dostarczanie odpadów jednym samochodem (z powodu kosztów transportu), w którym zostały one zmieszane. Taki sposób przyjmowania odpadów miał wpływ na rzetelność danych wykazywanych w sprawozdaniach przekazywanych do gmin. Otrzymywały one bowiem informacje o masie odpadów opakowaniowych (kody: 15 01 01, 15 01 02, 15 01 04), które zostały uzyskane w wyniku procesu doczyszczania (w kabinie sortowniczej) i zagospodarowania, a nie o rzeczywistej masie odpadów selektywnie zgromadzonych przez mieszkańców i od nich odebranych. W PGK nie zapewniono również zgodności danych w dokumentach wagowych z prowadzoną ewidencją trzech z 12 objętych analizą odpadów oraz nie ujęto w sprawozdaniach przekazanych dwóm gminom (Szumowo i Zambrów) danych zgodnych z prowadzoną ewidencją i stanem rzeczywistym w odniesieniu do odpadów o kodzie 15 01 07 – opakowania ze szkła. Jako powód podano pomyłkę podczas wypełniania dokumentów.

Prowadzący instalacje MBP terminowo przekazywali marszałkowi województwa roczne sprawozdania o odpadach. W PUK stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające na wykazaniu w sprawozdaniu za 2018 r. błędnej ilości odpadów zmieszanych poddanych odzyskowi (zsumowano odpady o kodach 20 03 01, 20 02 03 i 20 03 03).

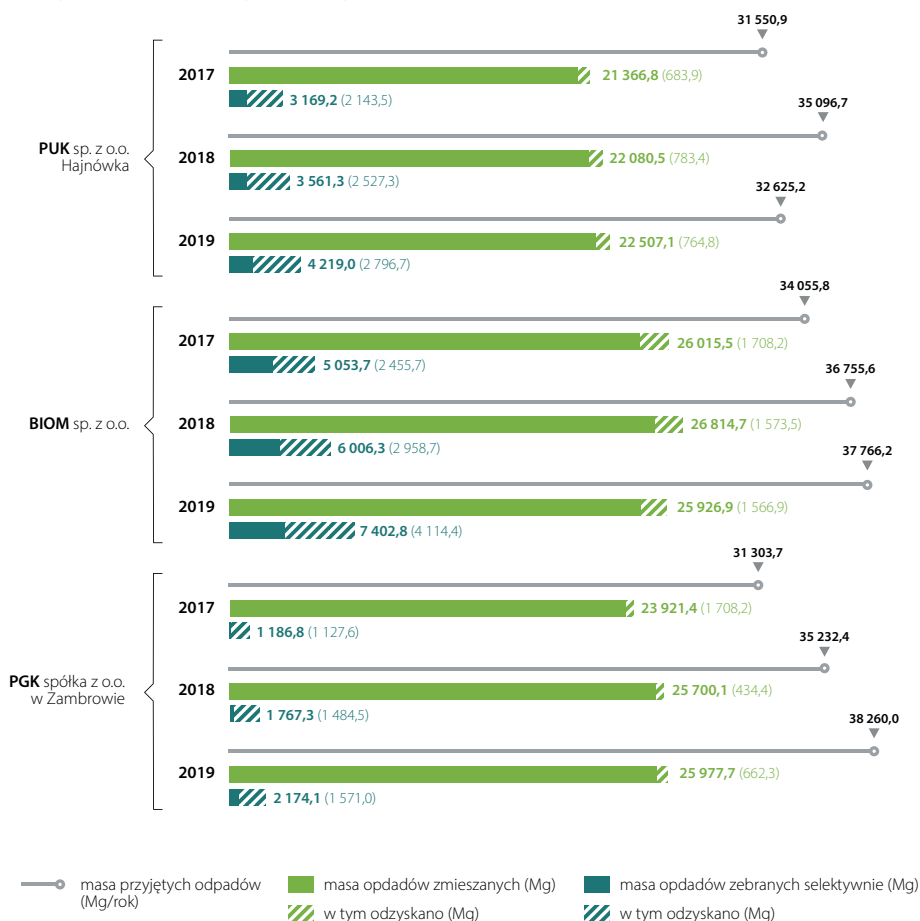
Odpady przyjmowane do instalacji MBP

Do instalacji MBP w zdecydowanej większości przekazywane były zmieszane odpady komunalne. W latach 2017–2019 udział tych odpadów w masie przyjmowanych odpadów kształtował się w skontrolowanych instalacjach od 67,7% do 69% w PUK, od 76,4% do 68,8% w BIOM i od 76,4% do 67,9% w PGK. W okresie tym nie nastąpiły zatem znaczące zmiany w strukturze przyjmowanych odpadów komunalnych, w tym istotne zwiększenie udziału frakcji zebranych selektywnie. Odzysk surowców pochodzących z odpadów zmieszanych wynosił dla skontrolowanych instalacji: od 3,2% do 3,4% w PUK, od 6,6% do 6% w BIOM i od 1,7% do 2,5% w PGK. Przetwarzanie odpadów w instalacjach MBP tylko w niewielkim stopniu służyło zatem realizacji zasady recyklingu materiałowego. W części mechanicznej udawało się wysegregować z odpadów zmieszanych jedynie kilka procent frakcji materiałowej, o bardzo umiarkowanej, jakości i w konsekwencji o umiarkowanej wartości handlowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Odzysk surowców pochodzących z odpadów zmieszanych oraz odzysk surowców z masy odpadów zebranych selektywnie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników niniejszej kontroli.

W każdej z trzech instalacji MBP udział odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki w łącznej masie przyjętych odpadów znacznie się różnił i wynosił od 3,8% do 5,7% w PGK, od 10% do 12,9% w PUK i od 14,8% do 19,6% w BIOM. Świadczyć to może o braku działań edukacyjnych, w kwestii zasadności segregowania odpadów w gospodarstwach domowych.

Przykład

W instalacji MBP prowadzonej przez PGK ilość odpadów zebranych w sposób selektywny (jako opakowania zmieszane) wzrosła z 1186,8 Mg w 2017 r. do 2174,1 Mg w 2019 r. (tj. o 83,2%). Po doczyszczaniu ich na linii sortowniczej wzrost ilości frakcji odpadów zbieranych selektywnie (z 1127,6 Mg do 1571 Mg) był jednak faktycznie znacznie mniejszy. Wynosił bowiem 39,3%. Świadczy to o coraz większym zanieczyszczeniu odpadów zbieranych selektywnie, czego konsekwencją był kilkukrotny wzrost odpadów trudnych do zagospodarowania (o kodzie 19 12 12) – z 59,2 Mg w 2017 r. do 603,1 Mg w 2019 r. W okresie tym wzrosła bowiem o 31,1% masa odpadów corocznie poddanych składowaniu (z 11 166,1 Mg w 2017 r. do 14 437,6 Mg w 2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W każdej z trzech skontrolowanych instalacji MBP masa wytworzonych odpadów surowcowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) z łącznej masy zmieszanych odpadów komunalnych oraz pochodzących z selektywnej zbiórki, spełniających wymagania dla dalszego ich zagospodarowania, stale rosła w okresie objętym kontrolą (w PGK od 6,1% do 7,9%, w PUK od 11,5% do 13,3% i w BIOM od 13,4% do 17% ilości odpadów poddanych przetworzeniu). Przyrost ten był jednak na tyle niezadowalający, że nie pozwoli zapewnić uzyskania 50% poziomu zagospodarowania tych frakcji surowcowych, ustalonego na 2020 r.

Infografika nr 6

Masa odpadów surowcowych wytworzonych z masy odpadów zmieszanych i zebranych selektywnie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników niniejszej kontroli.

Opłaty za przyjęcie odpadów do przetworzenia w instalacji MBP

W latach 2017–2019 opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w objętych kontrolą instalacjach MBP stale rosły i kształtowały się za 1 Mg odpadów zmieszanych w kolejnych z tych lat od 218 zł do 230 zł, od 229 zł do 252 zł i od 257 zł do 330 zł. W stosunku do 2017 r. najniższe opłaty wzrosły o 17,9%, a najwyższe o 43,5%. W opłacie za przyjęcie odpadów uwzględniono koszty pracy, transportu, materiałów, a także koszty zagospodarowania odpadów wytworzonych w procesie MBP, w tym ich składowania. Przyczyną wzrostu stawek opłat były problemy związane z przekazaniem niektórych rodzajów odpadów (głównie frakcji kalorycznej) do dalszego przetworzenia (co wiązało się ze wzrostem kosztów ich zagospodarowania), wzrost płacy minimalnej oraz zna-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czący wzrost jednostkowych opłat za korzystanie ze środowiska (np. opłata za umieszczenie balastu 19 12 12 na składowisku wzrosła prawie czterokrotnie – z 74, 26 zł/Mg w 2017 r. do 270 zł/Mg w 2020 r.).

Ceny zagospodarowania odpadów surowcowych w każdej z trzech skontrolowanych i trzech pozostałych instalacji MBP w województwie podlaskim różniły się i zależały od koniunktury na rynku, jakości odpadów oraz możliwości ich przetworzenia. Najwyższe wartości osiągały wysegregowane odpady dobrej jakości. Natomiast za przekazanie do przetworzenia szczególnie pozostałości z sortowania, frakcji kalorycznej, kompostu niespełniającego wymagań, powstających w wyniku przetworzenia w procesie MBP, podmioty prowadzące instalacje MBP płaciły.

Ceny przyjęcia do przetworzenia odpadów po procesie MBP

Przykłady

Ceny surowców odpadowych w większości przypadków, z każdym rokiem były coraz niższe, czego powodem – jak wskazał **Prezes Spółki BIOM** – były zaostrzone, często zmieniające się przepisy, które wykluczały mniejsze firmy z rynku, zmniejszone możliwości magazynowe, niepewna sytuacja. Cena sprzedaży szkła utrzymywała się na stałym poziomie. W okresie objętym kontrolą, ceny zbytu poszczególnych surowców wahały się:

- papier mix od ok. 390 zł – 430 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 240 zł – 400 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 100 zł – 240 zł netto/Mg w 2019 r.,
- złom stalowy od ok. 180 zł – 400 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 220 zł – 300 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 80 zł – 500 zł netto/Mg w 2019 r.,
- złom aluminiowy od ok. 4000 zł – 4700 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 4100 zł – 4850 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 3450 zł – 4400 zł netto/Mg w 2019 r.,
- PET bezbarwny od ok. 1420 zł – 2080 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 1900 zł – 2550 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 1660 zł – 2610 zł netto/Mg w 2019 r.,
- PET niebieski od ok. 800 zł – 1130 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 900 zł – 1600 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 850 zł – 1650 zł netto/Mg w 2019 r.,
- PET zielony od ok. 800 zł – 1050 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 900 zł – 1550 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 800 zł – 1650 zł netto/Mg w 2019 r.,
- opakowania po chemii gospodarczej od ok. 640 zł – 1310 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 1250 zł – 1860 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 750 zł – 1610 zł netto/Mg w 2019 r.,
- chemia twarda (skrzynki, doniczki, wiaderka, meble ogrodowe itp.) od ok. 400 zł – 840 zł netto/Mg w 2017 r., przez ok. 480 zł – 1000 zł netto/Mg w 2018 r., do ok. 740 zł – 960 zł netto/Mg w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą **PUK** prowadzący instalację MBP płacił odbiorcom za zagospodarowanie 1 Mg wysokokalorycznej frakcji odpadów o kodzie 19 12 12 od 140 zł/Mg w 2017 r. do 403 zł/Mg w 2019 r. W 2020 r., w ogłoszonym przez Spółkę przetargu, PUHP „LECH” złożyła ofertę za zagospodarowanie 500 Mg wysokokalorycznego odpadu (o kodzie 19 12 12) za 728 zł/Mg, tj. o 316% wyższej niż obowiązywała w tej firmie w 2019 r. (230 zł/Mg).

Rynek surowców wtórnych jest bardzo chwiejnym i niestabilnym rynkiem. Ceny skupu surowców, jak podał prowadzący instalację MBP w Suwałkach (u którego zasięgano informacji), potrafią ulegać zmianom z tygodnia na tydzień, czego najlepszym przykładem w ostatnim czasie jest rynek makulatury. Ceny skupu makulatury znacząco zaczęły spadać od listopada 2019 r. i na początku marca 2020 r., aby przekazać makulaturę do recyklingu należało dopłacić od 50 do 100 zł/Mg, natomiast pod koniec marca odbiorcy już za nią płacili od 20 do 100 zł/Mg, na początku kwietnia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– 250 zł/Mg, a w maju nawet 420 zł/Mg. Niestabilność rynku surowców oraz sukcesywny od kilku lat spadek cen spowodowany jest m.in. zmianami od lipca 2018 r. prawa w zakresie gospodarki odpadami oraz wprowadzeniem coraz to większych obostrzeń dotyczących magazynowania, przetwarzania i transportowania odpadów oraz podwyższania kar za nieprawidłowe prowadzenie gospodarki odpadami. Zawirowania na rynku surowców wtórnych pod koniec 2019 r. oraz w I kwartale i na początku II kwartału 2020 r. mogło nastąpić wskutek nadprodukcji odpadów surowcowych w stosunku do popytu (większe wymagania recyklerów w stosunku do jakości przyjmowanych odpadów, import lepszej jakości i za niższą cenę surowców wtórnych z sąsiednich krajów – np. z Niemiec, Czech). Nagły wzrost cen surowców na początku kwietnia 2020 r., w szczególności makulatury, świadczy o braku tego surowca na rynku. Powodem tak znaczącego wzrostu cen makulatury było wprowadzenie w połowie marca 2020 r. stanu pandemii, wywołanego wirusem COVID-19 oraz obostrzeń i ograniczeń w różnych gałęziach gospodarki, w tym w transporcie odpadów, a także zamknięcie granic, co znacząco ograniczyło możliwość importu odpadów z sąsiednich krajów.

Magazynowanie odpadów przyjmowanych w instalacjach MBP

Prowadzone w toku kontroli oględziny z udziałem specjalistów w zakresie gospodarki odpadami wykazały, że odpady komunalne w instalacjach MBP były kierowane na bieżąco do przetworzenia (zmieszane odpady komunalne) lub magazynowane. We wszystkich podmiotach prowadzących instalacje MBP odpady magazynowane były na placu magazynowym (głównie selektywnie zebrane) bądź w hali magazynowej (zmieszane odpady komunalne). Podczas oględzin we wszystkich podmiotach stwierdzono przypadki magazynowania odpadów niezgodnie z ustaleniami pozwoleń zintegrowanych.

Przykłady

Na terenie instalacji MBP prowadzonej przez PGK magazynowano w sposób niewłaściwy odpady o kodach 17 01 01, 17 01 02, 17 01 03, 17 01 07 – odpady budowlane betonu, gruzu ceglanego, odpady materiałów ceramicznych, zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia. Zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym powinny być one magazynowane na terenie położonym w północno-zachodniej stronie niecki składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W trakcie oględzin stwierdzono natomiast, że odpady magazynowane były przy wiacie na opakowania i tekturę, co było niezgodne z warunkami decyzji. Prowadzący instalację wyjaśnił, że brak kruszarki zmusza instalację do korzystania z większego placu, obok wiaty, ponieważ tylko tu były warunki do skruszenia możliwie wszystkich magazynowanych odpadów budowlanych, które w ogromnych ilościach są „podrzucane” w odpadach zmieszanych.

Z kolei część odpadów (frakcje 15 01 02 – tworzywa sztuczne, 16 01 03 – zużyte opony, 16 02 13* – zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny i 20 03 07 – odpady wielkogabarytowe) magazynowana była na terenie nieutwardzonym i na nieszczelnej powierzchni, tj. wbrew ustaleniom pozwolenia zintegrowanego, zgodnie z którym odpady inne niż niebezpieczne magazynowane powinny być w miejscach niestwarzających zagrożenia dla środowiska oraz o utwardzonej i szczelnej powierzchni. Prowadzący instalację wyjaśnił, że wynikało to z sytuacji nadzwyczajnej, np. sprasowany odpad o kodzie 15 01 02 ułożony w stos na skraju utwardzonego placu, przewrócił się. Nato-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miast odpady o kodach 16 01 03 i 20 03 07 magazynowano również w wydzielonych, utwardzonych miejscach, jednak z powodu nadmiaru ich dostarczania do instalacji zdarzają się sporadycznie niewłaściwe sytuacje, kiedy magazyn jest przepełniony. Stąd wprowadzono czasowy zakaz przyjmowania takich odpadów do chwili ich zagospodarowania, co spowodowało jednak „podrzucanie” odpadów w pobliskich lasach.

Część odpadów niebezpiecznych (zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny w postaci telewizorów kineskopowych, lodówek zawierających freony i agregaty z olejami, sprzętu komputerowego, tj. odpadów o kodzie 16 02 13* – odpady niebezpieczne) magazynowano bez stosowania specjalnie do tego przystosowanych pojemników oraz bez zadaszania i oznakowania miejsca magazynowania tych odpadów, chociaż – zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym – powinny być one magazynowane w specjalnie do tego przystosowanych pojemnikach, w miejscach niestwarzających zagrożeń dla środowiska – w wydzielonych, zamkniętych, zadaszonych i oznakowanych pomieszczeniach o utwardzonej i szczelnej nawierzchni (w magazynie odpadów niebezpiecznych). Prowadzący instalację wyjaśnił, że odpady te miały być poddawane demontażowi. Z uwagi na trudności związane z kompletnością oraz z ich zagospodarowaniem, były jednak przekazywane do dalszego zagospodarowania.

U jednego prowadzącego instalację MBP opony magazynowano w stosach na nieuszczelnym gruncie, zamiast na utwardzonej i szczelnej nawierzchni.

W procesie sortowania selekcionowane były głównie odpady opakowaniowe, tj. opakowania: z papieru i tektury (kod 15 01 01), z tworzyw sztucznych (15 01 02), z metali (15 01 04), wielomateriałowe (15 01 05), ze szkła (15 01 07) oraz inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11⁴⁰ (19 12 12). Ponadto w części mechanicznej wytwarzano: papier i tekturę (19 12 01), metale żelazne (19 12 02), odpady palne (paliwo alternatywne 19 12 10) oraz odpady z grupy 16, tj. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, opony i inne. U jednego prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że zebrane selektywnie zużyte opony (16 01 03), zbiorniki na paliwo i filtry powietrza (16 01 99), zmieszane odpady z budowy, remontów i demontażu (17 09 04), papier i tektura (20 01 01), tekstylia (20 01 11) oraz odpady wielkogabarytowe (20 03 07) zmagazynowane były (niezgodnie z pozwoleniem zintegrowanym) na kwaterze składowiska odpadów i nie były poddawane przetwarzaniu.

Przetwarzanie odpadów
w instalacji MBP

⁴⁰ Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów zawierające substancje niebezpieczne.

Zdjęcie nr 1

Boks na odpady zmieszane w PUK



Źródło: materiały własne NIK.

W części biologicznej w instalacjach MBP przetwarzana była m.in. frakcja podsitowa (19 12 12), odpady ulegające biodegradacji (20 02 01) i odpady kuchenne ulegające biodegradacji (20 01 08). W wyniku przetwarzania odpadów w części biologicznej najczęściej wytwarzanymi odpadami były: kompost nieodpowiadający wymaganiom (19 05 03) oraz tzw. „stabilizat” (19 05 99). W instalacji prowadzonej przez PGK dwa z czterech funkcjonujących reaktorów służących do kompostowania odpadów miało niesprawne i nieszczelne wrota. Powołani przez NIK w charakterze specjalistów pracownicy WIOŚ w Białymstoku stwierdzili w swej opinii, że miało to wpływ na proces intensywnego dojrzewania, który mógł być zakłócony z uwagi na dostawanie się powietrza z zewnątrz do wnętrza reaktora.

Magazynowanie odpadów po przetworzeniu w instalacji MBP

Czas magazynowania odpadów w poszczególnych instalacjach uzależniony był od możliwości przekazania ich do dalszego przetworzenia⁴¹. W instalacji MBP prowadzonej przez BIOM czas magazynowania odpadów przekroczone co najmniej o 4,5 miesiąca (na dzień zakończenia kontroli), w stosunku do określonego w art. 25 ust. 4 ustawy o odpadach. Powyżej tego okresu magazynowano kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania) o kodzie 19 05 03 w ilości 8,6 tys. Mg i opony o kodzie 16 01 03 w ilości 0,07 tys. Mg. Prowadzący instalację

⁴¹ Do 5 września 2018 r. magazynowanie odpadów mogło trwać nie dłużej niż trzy lata, a od 6 września 2018 r. do 6 września 2019 r. mogło trwać rok, lecz jeśli do zakończenia rozpoczętego okresu magazynowania pozostało nie więcej niż rok – przepisy zmienione (zgodnie z art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1592). Od 6 września 2019 r. magazynowanie odpadów niebezpiecznych, palnych, niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych – może trwać nie dłużej niż rok, a pozostałych odpadów – nie dłużej niż trzy lata.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyjaśnił, że odpady te miały być użyte do rekultywacji dwóch składowisk. W momencie zmiany *ustawy o odpadach* (zmiana czasu magazynowania z trzech lat do roku) zgromadzono 17,5 tys. Mg odpadów o kodzie 19 05 03, co postawiło Spółkę w bardzo niekorzystnej sytuacji. Posiadając pozwolenie zintegrowane, zezwalające na unieszkodliwienie na składowisku odpadów o kodzie 19 05 03 w ilości 8 tys. Mg/rok, proces ten trwałby co najmniej trzy lata. Tak więc podjęto decyzję o magazynowaniu tych odpadów poza ustawowe terminy, mając na uwadze zakończenie procesu uzyskiwania decyzji starostów na przetwarzanie odpadów. Po ich uzyskaniu stany magazynowe mają zostać zlikwidowane.

Odpady magazynowano w halach magazynowych, na placu magazynowym lub na placu magazynowym pod zadaszeniem. U wszystkich trzech kontrolowanych podmiotów prowadzących instalacje MBP stwierdzono naruszenie warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie magazynowania odpadów po procesie ich przetworzenia.

Przykłady

BIOM prowadzący instalację MBP magazynował 11,7 tys. Mg odpadów o kodzie 19 12 12 (balast energetyczny) na terenie kwatery do składowania, co było niezgodne z art. 104 ust. 1 ustawy o odpadach. Prezes BIOM zeznał, że balast energetyczny magazynowano na platformie betonowej, rozładunkowej oraz poza tą platformą. Podłoże platformy rozładunkowej jest częścią kwatery, dodatkowo wyłożonej betonowymi płytami drogowymi. Odpady magazynowane na terenie kwatery w Koszarówce pochodziły z własnej instalacji, znajdującej się w Koszarówce i Dolistowie Starym. Była to warstwa kaloryczna nadsitowa. Magazyn powstał od wstrzymania przyjmowania odpadów o kodzie 19 12 12 przez spalarnię ZUOK w Białymstoku, tj. od marca 2019 r. Według stanu na 10 marca 2020 r. z magazynu wyjeżdżał jeden transport dziennie, około 20 Mg, do spółki Ekopaliwa w Chełmie. Prezes zeznał, że decyzję o rozpoczęciu magazynowania odpadów w tej lokalizacji podjął, z powodu braku innego miejsca. To stwarzało najmniejsze ryzyko pożarowe, ryzyko dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi. Każde inne miejsce byłoby zbyt małe i stwarzałoby większe zagrożenie, z uwagi na to, że to frakcja kaloryczna i energetyczna.

Podczas oględzin stwierdzono też, że na terenie nieutwardzonym magazynowano 268 sprasowanych bel balastu kalorycznego 19 12 12, ułożonych wzdłuż ogrodzenia oraz część kompostu 19 05 03, który wykraczał poza teren utwardzony o około trzy metry. Było to niezgodne z warunkami pozwolenia zintegrowanego, wg których poszczególne rodzaje odpadów magazynowane powinny być selektywnie, w wydzielonych miejscach, o utwardzonej nawierzchni. Wyjaśniono, że balast energetyczny miał początkowo być zmagazynowany na terenie utwardzonym w okolicach wentylatorowni kompostowni, natomiast zmagazynowanie tego balastu w tym miejscu odradził specjalista ds. przeciwpożarowych, sugerując, że może to stwarzać zagrożenie dla budynku kompostowni.

W instalacji MBP prowadzonej przez PGK w magazynowanych odpadach o kodzie 19 12 12 (balast energetyczny) znajdowały się nierozzerwane worki z odpadami, co świadczyć może o tym, że nie przeszły one procesu przetwarzania, tj. sortowania na linii sortowniczej, co sprzeczne było z warunkami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym. Odpady te były magazynowane w boksie na placu magazynowym, po stronie zachodniej sortowni, podczas gdy warunki decyzji przewidywały na ten cel miejsce od strony północnej sortowni.

Zawieranie umów na przekazanie odpadów po przetworzeniu w instalacji MBP

Skontrolowane podmioty prowadzące instalacje MBP zawierały z podmiotami przetwarzającymi odpady bądź z pośrednikami umowy na przekazanie do dalszego przetworzenia odpadów powstających w tych instalacjach. Umowy te regulowały m.in. warunki dostaw, transport, dokumenty dostaw oraz czas obowiązywania umowy. Odpady przekazywano również bez zawartych umów, w trybie ofertowym, a także były zagospodarowywane w ramach własnych instalacji, w tym deponowane na składowiskach odpadów.

Przekazywanie wytworzonych w instalacjach MBP odpadów do dalszego przetworzenia

Skontrolowane podmioty prowadzące instalacje MBP przekazywały część odpadów do dalszego przetworzenia, bezpośrednio firmom prowadzącym recykling odpadów lub poprzez pośredników. Odpady przekazywane były uprawnionym podmiotom, posiadającym decyzje na zbieranie odpadów. Najczęściej przekazywanymi odpadami do firm je przetwarzających były odpady opakowaniowe i kaloryczne (o kodach 19 12 12 i 19 12 10). Prowadzący instalacje MBP dokumentowali odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych, za pomocą DPO i DPR⁴². Oba te dokumenty sporządzano na wniosek uprawnionego podmiotu. Wg zaś PUK prowadzącego instalację MBP jedyną na rynku firmą odbierającą opakowania wielomateriałowe sukcesywnie obniża ceny i wymaga dopłat w przypadku wyrażenia chęci otrzymania DPR.

Zdaniem NIK, ewidencja odpadów powinna odzwierciedlać rzeczywiste ich zagospodarowanie przez prowadzącego instalację MBP i dotyczyć wyłącznie faktycznie zagospodarowanych przez niego odpadów. Przekazywanie odpadów za pośrednictwem innych podmiotów, które w zdecydowanej większości mają decyzje wyłącznie na zbieranie odpadów powoduje, że prowadzący instalacje w momencie przekazania odpadów nie mają wiedzy do kogo i kiedy ostatecznie zostaną one przekazane.

Przykład

Od większości recyklerów ostatecznych (38) skontrolowane podmioty prowadzące instalację MBP otrzymywał tzw. DPR – dokument potwierdzający recykling, od pięciu KPO, a od siedmiu oświadczenia o sposobie ostatecznego zagospodarowania odpadu. Dokument EDPR Spółka BIOM otrzymywała z dwóch podmiotów zagranicznych. Część DPR wpływała do Spółki nieterminowo, co skutkowało nieujęciem recyklera w informacji półrocznej przekazywanej gminom o ostatecznym recyklerze wytworzonych odpadów. Prowadzący instalację poinformował, że ze względu na specyfikę polskiego rynku, który – jego zdaniem – jest ubogi w recyklerów oraz ze względów logistycznych i cenowych, kiedy nie jest możliwe bezpośrednie przekazanie odpadów do recyklera, Spółka przekazywała odpady firmom posiadającym pozwolenie w zakresie zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów, ale bez wytworzenia produktu. Wówczas dokumentem potwierdzającym zagospodarowanie odpadów były KPO i dodatkowo oświadczenia, w których zawarta była deklaracja o tym, że przekazane do odbierającego surowce zostaną poddane recyklingowi w konkretnym procesie.

⁴² DPO – dokument potwierdzający odzysk i DPR – dokument potwierdzający recykling.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podmioty prowadzące instalacje MBP wskazały na problemy związane z przekazaniem niektórych rodzajów odpadów do dalszego przetworzenia, co powodowało wzrost kosztów zagospodarowania odpadów przez prowadzących instalacje MBP. Dotyczyły one głównie tzw. frakcji kalorycznej oraz tworzyw sztucznych w postaci folii (15 01 02).

Przykład

Prowadzący instalację MBP w Suwałkach wskazał, że brak popytu na tego rodzaju odpad rozpoczął się w II półroczu 2017 r., po wstrzymaniu przez Chiny importu folii, i trwa nadal. W chwili obecnej zakłady zajmujące się przetwarzaniem folii przyjmują odpłatnie (ok. 40 zł/Mg) do zagospodarowania wyłącznie odpady nie zanieczyszczone, o dużej gęstości i najlepiej jednokolorowe. Niestety w odpadach komunalnych głównie występują odpady folii kolorowej i zabrudzonej w postaci reklamówek, opakowań po żywności/karmach, workach po odpadach, itp.

Wskazywano również na inne trudności lub bariery związane z:

- brakiem jasności i stabilności prawa w zakresie gospodarki odpadami,
- dużym napływem – o dużo wyższej jakości – odpadów z sąsiednich krajów (Czech, Niemiec), a w związku z tym większymi wymaganiami recyklerów,
- wzrostem kosztów prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami, w tym zagospodarowania, unieszkodliwiania odpadów, transportu odpadów, cen energii elektrycznej, wynagrodzeń oraz opłat i podatków lokalnych, ubezpieczeń i eksploatacji urządzeń technicznych oraz obsługi osobowej,

zagospodarowaniem m. in.: 1) popiołu pochodzącego z palenisk domowych, który wrzucany jest do odpadów zmieszanych (powoduje duże zapylenie i nadmierne obciążenie urządzeń sortowniczych), 2) butelek PET z etykietą termokurczliwą, których przekazanie do recyklera wymaga zdjęcia etykiety (angażowania dodatkowych nakładów pracy), 3) kompostu nieodpowiadającego wymaganiom (19 05 03), który wytwarzany jest w celu zmniejszenia ilości składowanych odpadów, a wykorzystywany do rekultywacji składowisk.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy przyjęty w gminie system segregacji odpadów jest prawidłowy i skuteczny?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy w gminach ustalono selektywne zbieranie odpadów komunalnych i jak je uregulowano?2. Czy gminy prawidłowo i rzetelnie nadzorowały gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości?3. Czy działania gmin zapewniały osiągnięcie zaplanowanego poziomu recyklingu odpadów komunalnych?4. Czy gminy prowadziły działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym promujące selektywne zbieranie odpadów komunalnych?5. Czy organy ochrony środowiska rzetelnie i skutecznie nadzorowały uczestników gospodarki odpadami komunalnymi?6. Czy podjęto skuteczne działania na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku, 15 gminach miejsko-wiejskich i wiejskich oraz w trzech podmiotach prowadzących instalacje MBP z terenu województwa podlaskiego.
Podstawa podjęcia i kryteria kontroli	<p>Marszałek Województwa Podlaskiego, gminy i podmioty prowadzące instalacje MBP – art. 2 ust. 2 ustawy o NIK⁴³, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności gospodarności i rzetelności.</p> <p>Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska – art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.</p>
Okres objęty kontrolą	<p>Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych po tym okresie.</p> <p>Kontrolę rozpoczęto 18 grudnia 2019 r. i zakończono 21 maja 2020 r.</p>
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od wszystkich trzech podmiotów prowadzących instalacje MBP na terenie województwa podlaskiego, których nie objęto kontrolą oraz od Prezydenta Miasta Białegostoku. Dotyczyły one głównie ilości i zagospodarowania frakcji pozostających z odpadów zmieszanych (19 12 12 i 19 05 03), skuteczności wysegregowania frakcji surowcowych z odpadów zmieszanych, efektów oczyszczania frakcji surowcowych, występujących problemów w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów, w tym kształtowania się cen na frakcje surowcowe, a także funkcjonowania BDO.

⁴³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), zwana dalej ustawą o NIK.

ZAŁĄCZNIKI

W trakcie kontroli dwóch z trzech instalacji MBP, w trybie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK, zostali powołani specjaliści z WIOŚ w Białymstoku, w celu uczestniczenia w czynnościach badawczych – oględzinach przeprowadzonych w tych instalacjach.

Kierownicy jednostek nie złożyli zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. W 20 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 90 wniosków pokontrolnych, z czego 64 zostały zrealizowane, 15 było w trakcie realizacji, a 11 wniosków nie zrealizowano.

Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.

Pozostałe informacje

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki Marszałek Województwa Podlaskiego
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Grażyna Żyła-Pietkiewicz Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony
3.	Delegatura NIK w Białymstoku	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w Hajnówce	Jarosław Kot Prezes Zarządu
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	BIOM sp. z o.o. w Dolistowie Starym	Mirosław Bałakier Prezes Zarządu
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zambrowie	Mieczysław Jan Kaczyński Prezes
6.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej	Jacek Chruski Burmistrz
7.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Czyżewie	Anna Bogucka Burmistrz
8.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy w Gibach	Robert Bagiński Wójt
9.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy w Grodzisku	Dariusz Tatarczuk Wójt
10.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Jaświły	Jan Joka Wójt
11.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy w Juchnowcu Kościelnym	Krzysztof Marcinowicz Wójt
12.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Kołaki Kościelne	Sylwester Jaworowski Wójt
13.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy w Milejczycach	Jerzy Iwanowicz Wójt
14.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Orła	Leon Pawluczuk Wójt
15.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Piątnica	Artur Wierzbowski Wójt

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
16.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Płaska	Wiesław Gołaszewski Wójt
17.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Szumowo	Jarosław Cukierman Wójt
18.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Turośl	Piotr Niedbała Wójt
19.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Wasilkowie	Adrian Łuckiewicz Burmistrz
20.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Zabłudowie	Adam Tomanek Burmistrz

Wyniki kontroli w poszczególnych jednostkach przedstawione są w wystąpieniach pokontrolnych zamieszczanych na stronie internetowej NIK pod adresem: www.nik.gov.pl.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Problematykę gospodarki odpadami, w tym komunalnymi regulują: ustawa o odpadach, która weszła w życie 23 stycznia 2013 r. oraz *ucpg*. Ustawa o odpadach określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania (art. 1).

Ustawa o odpadach

W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach przez odpady komunalne rozumie się 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. Przez gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy) 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.

W art. 16 ustawy o odpadach wprowadzono nakaz gospodarowania odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności nie może ona powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt; uciążliwości przez hałas lub zapach, a także wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym. W art. 17 powołanej ustawy określono ściśle hierarchę postępowania z odpadami: [1] zapobieganie powstawaniu odpadów; [2] przygotowywanie do ponownego użycia; [3] recykling; [4] inne procesy odzysku; [5] unieszkodliwianie. To na organach administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, spoczywa obowiązek podjęcia działań mających na celu wspieranie ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów: [1] zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw; [2] stwarzając zachęty ekonomiczne – art. 19 ustawy o odpadach.

Do 5 września 2019 r. w ustawie o odpadach obowiązywały m.in: art. 20 ust. 7 zakazujący przetwarzania (tj. procesu odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie) 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 są przeznaczone do składowania, odpadów zielonych i art. 20 ust. 8 zakazujący przywozu ww. odpadów na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów wytworzonych poza obszarem tego regionu. Nadal obowiązuje zasada bliskości, o której mowa w art. 20 ust. 1 i 2 tej ustawy:

odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania, a odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę, o której mowa w art. 207 *Prawa ochrony środowiska*, lub technologię, o której mowa w art. 143 tej ustawy, do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być przetworzone.

Zbieranie i transport odpadów uregulowane zostało w art. 23–24 ustawy *o odpadach*. W myśl jej art. 23 ust. 1 odpady są zbierane w sposób selektywny, a w myśl art. 24 ust. 1, transport odpadów odbywa się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności uwzględniając właściwości fizyczne i chemiczne odpadów. Naruszenie tych wymagań przez transportującego stanowiło do 5 września 2019 r. wykroczenie z art. 174 ust. 1 tej ustawy, a po tej dacie jest deliktem administracyjnym z art. 194 ust. 1 pkt 2a.

Zlecający usługę transportu odpadów ma obowiązek wskazać w umowie wykonującemu usługę transportu odpadów miejsce przeznaczenia odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy je dostarczyć. Transportujący jest związany tym wskazaniem (art. 24 ust. 3–4 powołanej ustawy). Niewykonanie tego obowiązku stanowiło do 5 września 2019 r. wykroczenie z art. 174 ust. 2 tej ustawy, a obecnie jest deliktem administracyjnym z art. 194b.

Ponadto transportujący odpady zobowiązany jest do posługiwania się indywidualnym numerem rejestrowym, nadanym przez marszałka województwa w związku z wpisem do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy *o odpadach*). Numer ten powinien być umieszczony na dokumentach związanych z tą usługą transportową (art. 24 ust. 5 ustawy *o odpadach*).

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy *o odpadach* to wytwórca odpadów jest obowiązany do gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami. Wtwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają:

- zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, lub
- wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości o którym mowa w *ucpg* (art. 27 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy *o odpadach*).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy *o odpadach* przetwarzanie odpadów co do zasady ma miejsce tylko w instalacjach lub urządzeniach. Od 6 września 2019 r. wprowadzono (dodatkowo) obowiązek przekazywania do instalacji komunalnej (IK) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (art. 29a ust. 1). Zasady przetwarzania odpadów przez IK zostały określone w art. 35 ust. 6 ustawy. Od 6 września 2019 r. marszałek województwa prowadzi w Biuletynie Informacji Publicznej listę

instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji (art. 38b ust. 1 ustawy *o odpadach*).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy *o odpadach*, może w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku m.in. takich naruszeń, jak:

- niezachowanie wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy;
- naruszenie zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy.

Również art. 194 ust. 4 i 5 ustawy *o odpadach* wskazuje, że zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie bez wymaganego pozwolenia albo z jego naruszeniem stanowi delikt administracyjny od 5 września 2018 r.

W art. 34 ust. 1 ustawy *o odpadach* wskazano, że dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystraszającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami.

Plany gospodarki odpadami

Plany te są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim (art. 34 ust. 3 ustawy) i dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego zostały sporządzone oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych (art. 34 ust. 4 ustawy).

Krajowy plan gospodarki odpadami opracowuje minister właściwy do spraw środowiska⁴⁴ w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a uchwała go Rada Ministrów (art. 36 ust. 1 ustawy).

Wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa uchwała sejmik województwa (art. 36 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska uchwalony wojewódzki plan gospodarki odpadami, w postaci papierowej, w terminie miesiąca od dnia jego uchwalenia. Projekt tego planu gospodarki odpadami (ust. 4–6a ustawy) podlega zaopiniowaniu m.in. przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych.

W art. 35 ustawy *o odpadach* określono zawartość planów gospodarki odpadami. W jej art. 35 ust. 1–3 wskazane zostały elementy wspólne dla krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami, przy czym dokonano podziału tych elementów na obligatoryjne (ust. 1–2) i fakultatywne (ust. 3).

⁴⁴ Od 29 lutego 2020 r. jest to minister właściwy do spraw klimatu.

Do 5 września 2019 r. w art. 35 ust. 4–6 znajdowały się regulacje dotyczące tylko wojewódzkich planów gospodarki odpadami, w tym w szczególności podziału województwa na regiony i funkcjonowania RIPOK.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny być zgodne z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów (art. 35 ust. 7 ustawy).

Art. 39 ust. 1 i 2 ustawy *o odpadach* wprowadził obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Sprawozdania te obejmują okres trzech lat kalendarzowych, według stanu na 31 grudnia roku kończącego ten okres i zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów oraz ocenę: stanu gospodarki odpadami, stanu realizacji zadań i osiągnięcia celów.

Sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przygotowuje zarząd województwa i przedkłada je sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie trzyletniego okresu sprawozdawczego (art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy *o odpadach*).

W myśl art. 41 ust. 1 ustawy *o opadach* prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a–c ustawy organem właściwym jest marszałek województwa m.in. dla:

- przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁵;
- odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku, polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych;
- instalacji komunalnych (wcześniej RIPOK).

W świetle art. 41a ust. 1 ustawy *o odpadach* zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

Obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego dotyczy prowadzących instalacje (osób prawnych lub fizycznych), których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (art. 201 *Prawa ochrony środowiska*).

Rejestr podmiotów gospodarujących odpadami prowadzony jest przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1 ustawy *o odpadach*). Stanowi on integralną część BDO (art. 49 ust. 6 tej ustawy). Dokonując wpisu do rejestru, marszałek województwa, nadaje podmiotowi indywidualny numer rejestrowy (art. 54 ust. 1 ustawy). Po zakończeniu działalności przez dany podmiot jego numer rejestrowy nie może być nadany innemu podmiotowi (art. 54 ust. 3 ustawy *o odpadach*). Z art. 55 ustawy *o odpadach* wynika, że wpis do rejestru jest tożsamy z nadaniem wnioskodawcy statusu użytkownika posiadającego indywidualne konto w BDO.

BDO, zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy *o odpadach*, powinna być utworzona do 24 stycznia 2018 r. Na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 7 i 13–16 ustawy *o odpadach* w BDO gromadzi się informacje m.in. o:

- rodzaju i ilości odpadów poddanych przetwarzaniu i zastosowanych procesach przetwarzania;
- składowiskach odpadów, z podziałem na składowiska w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w tym informacje o zamkniętych składowiskach odpadów w trakcie monitoringu, zamkniętych składowiskach odpadów, dla których został zakończony monitoring, z podaniem współrzędnych położenia granic obszaru składowiska określonych w państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz rodzajów składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem składowisk odpadów, na których są składowane odpady zawierające azbest lub wydzielonych części na terenie składowisk zaliczonych do składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczonych do składowania wyłącznie odpadów zawierających azbest;
- poszczególnych rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów wraz z podaniem ich położenia, mocy przerobowych i rodzaju stosowanej technologii oraz ilości i rodzajów odpadów przetwarzanych w tych instalacjach;
- podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wraz z informacjami o ilości odebranych odpadów komunalnych, z podziałem na odbierane selektywnie i zmieszane, z wyodrębnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
- gospodarowaniu odpadami komunalnymi w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem z realizacji zadań, o których mowa w art. 9q i art. 9s *ucpg*.

BDO (w tym rejestr) prowadzi i aktualizuje marszałek województwa (art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy *o odpadach*). Marszałek województwa ma także obowiązek weryfikacji – art. 80 ust. 2 ustawy *o odpadach* – informacji znajdujących się w bazie.

Baza danych
o produktach
i opakowaniach
oraz o gospodarce
odpadami

Natomiast *ucpg*, określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym tą ustawą (art. 1 pkt 1–3).

Zadania gmin Do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 i 2 pkt 1–5 i 7–10 *ucpg*) należy utrzymanie czystości i porządku na terenie własnej gminy poprzez m.in.:

1. Tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnianie wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.
2. Zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy *o odpadach* (tj. planowanych do budowy rozbudowy lub modernizacji (wcześniej dotyczyło to RIPOK o ile obowiązek budowy takich instalacji wynikał z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami).
3. Objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.
4. Nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.
5. Zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Do 5 września 2019 r. dotyczyło to: ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Od 1 lipca 2017 r. obowiązuje rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, w którym wprowadzono jednolite zasady prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.
6. Zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (obowiązek uchylony z dniem 6 września 2019 r). Aktualny pozostaje zapis art. 3b dotyczący osiągnięcia tych poziomów, co omówiono w dalszej treści niniejszej analizy).
7. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.
8. Udostępnienie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o: [1] podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

mości; [2] miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne (wcześniej odpadów zielonych) oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, [3] osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, [4] punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierających dane o podmiocie, dane adresowe punktów, rodzajów przyjmowanych odpadów (dodano od 6 września 2019 r.) oraz godziny ich pracy. [5] zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym zawierających dane o podmiocie oraz dane adresowe punktów zbierania takiego sprzętu.

9. Dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Gminy, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 *ucpg*, mają obowiązek prowadzić ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z niniejszej ustawy.

W myśl art. 3 ust. 4 *ucpg*, rada gminy może postanowić o zapewnieniu budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymania i eksploatacji własnej lub wspólnie z inną gminą, lub gminami instalacji do przetwarzania odpadów powstałych z przetwarzania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, jeżeli na lokalnym rynku brak jest takich instalacji lub ich moce przerobowe są niewystarczające (regulacja obowiązuje od 6 września 2019 r.; poprzednio możliwości budowy i eksploatacji instalacji komunalnych regulował art. 3a *ucpg* – uchylony z dniem 1 stycznia 2017 r.).

Art. 3b *ucpg* określa, jakie poziomy recyklingu gminy muszą osiągnąć do 31 grudnia 2020 r. (z dniem 1 stycznia 2020 r. przepis ten został zmieniony – patrz pkt III *Wprowadzenie*), natomiast art. 3c tej ustawy nakłada obowiązek ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *ucpg* rada gminy uchwała, 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*.

Rada gminy ma obowiązek dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, zgodnie z art. 4 ust. 3 *ucpg*, w terminie sześciu miesięcy od jego uchwalenia.

Rozdział 3a *ucpg* dotyczy gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.

Art. 6c ust. 1 i 2 *ucpg* nakłada na gminy obowiązek zorganizowania i odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Rada gminy może podjąć uchwałę, stanowiącą akt prawa miejscowego, w której postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Art. 6d ust. 1 stanowi, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Ust. 4 tego przepisu wskazano elementy, które powinny być określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Następnie z przedsiębiorcą wybranym w przetargu wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera umowę na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Umowa taka określa m.in. instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady. W przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych, niepodlegających przekazaniu do instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady (art. 6f ust. 1a *ucpg*).

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1 *ucpg*). Środki te nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa *ucpg*).

Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich zagospodarowania, w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określa rada gminy w drodze uchwały (art. 6r ust. 3 *ucpg*).

Przedsiębiorca, który odbiera odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, ma obowiązek uzyskać wpis do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne (art. 9c ust. 1 *ucpg*). Rejestr taki prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 *ucpg*). Nie ma obowiązku uzyskania wpisu do rejestru podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 9c ust. 1a *ucpg*). Podmiot, który zakończył tę działalność ma obowiązek, w terminie 14 dni od dnia trwałego zaprzestania jej wykonywania, złożyć do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wniosek o wykreślenie z rejestru (art. 9i *ucpg*).

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zgodnie z art. 9d ust. 1 *ucpg*, musi spełniać następujące wymagania: [1] posiadać wyposażenie umożliwiające odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnić jego odpowiedni stan techniczny; [2] utrzymać odpowiedni stan sanitarny pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; [3] spełniać wymagania techniczne dotyczące wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; [4] zapewnić odpowiednie usytuowanie i wyposażenie bazy magazynowo-transportowej.

Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych określił szczegółowe wymagania dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym m.in. wyposażenie pojazdów w urządzenia monitorujące ich trasy i miejsca wyładunku.

W myśl art. 9e ust. 1 *ucpg*, podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości ma obowiązek do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości: [1] selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy o odpadach; [2] niesegregowanych odpadów komunalnych bezpośrednio do instalacji komunalnej.

Do 5 września 2019 r. dopuszczalne było przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych do ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o której mowa w art. 35 ust. 6a ustawy *o odpadach* oraz przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych niezbędnych do przeprowadzenia rozruchu instalacji do spalarni odpadów określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako RIPOK albo jako ponadregionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, przed uwzględnieniem tej instalacji w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 9e ust 1a i 1b *ucpg*).

Zakazuje się mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą (art. 9e ust. 1 i 2 *ucpg*).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje gminnej jednostce organizacyjnej, w drodze decyzji, wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na okres trzech lat, gdy stwierdzono, że: [1] nie spełnia ona wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, [2] po raz drugi przekazuje niesegregowane odpady komunalne do instalacji innych niż instalacje komunalne, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1c i 1d *ucpg*.

Do 29 kwietnia 2018 r. trzecią przesłanką zakazu wykonywania działalności było nieosiągnięcie w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2. (art.9k *ucpg*).

Do 5 września 2019 r. obowiązywał art. 9l *ucpg*, nakładający na prowadzącego RIPOK obowiązek zawarcia umów na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i zielonych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne (w granicach mocy przerobowych tej instalacji), którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi lub z gminą organizującą odbieranie odpadów, wchodzącą w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi.

Sprawozdawczość

Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – zgodnie z art. 9n *ucpg* – mają obowiązek sporządzić i złożyć roczne sprawozdanie o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne oraz o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem. Sprawozdania te składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Minister Środowiska 15 maja 2012 r. wydał rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które było dwukrotnie zmieniane⁴⁶, a następnie zostało uchylone.

Z kolei prowadzący IK (do 5 września 2019 r. – RIPOK lub instalacja zastępcza do obsługi regionu) obowiązany jest przekazać przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub gminie, z którymi ma zawarte umowy, informację o odpadach, przekazanych mu przez tego przedsiębiorcę lub gminę, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów (art. 9oa ust. 1 *ucpg*).

W celu weryfikacji danych zawartych w tych sprawozdaniach, zgodnie z art. 9p *ucpg*, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne lub prowadzący IK (do 5 września 2019 r. – RIPOK lub instalacja zastępcza do obsługi regionu) do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Jeśli sprawozdania te są sporządzone

⁴⁶ 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) uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska w tej sprawie z dnia 26 lipca 2018 r. (Dz. U. poz. 1627) - które weszło w życie 8 września 2018 r. – uchylonym z dniem 13 sierpnia 2019 r.

nierzetelnie wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Również wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek sporządzić sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które przekazuje do marszałka województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9q ust. 1 i 2 *ucpg*), a sprawozdania za 2019 r. – do 31 października 2020 r. (art. 12a ust. 2 *ucpg*). Następnie marszałek województwa weryfikuje dane zawarte w tym sprawozdaniu (art. 9r *ucpg*).

Marszałek województwa również ma obowiązek sporządzić roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które przekazuje do ministra środowiska do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9s ust. 1 i 2 *ucpg*), a sprawozdanie za 2019 r. – do 31 grudnia 2020 r. (art. 12a ust. 3 *ucpg*).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek (art. 9 tb ust. 1 i 2 *ucpg*) sporządzić analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie sprawozdań złożonych przez podmioty do tego zobowiązane. Analizę sporządza się do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy, zaś analizę za 2019 r. – do 30 listopada 2020 r. (art. 12a ust. 4 *ucpg*, dodany 30 kwietnia 2020 r.) Podlega ona publicznemu udostępnieniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. **Kontrola**

Organy te mogą wystąpić do właściwego miejscowo komendanta Policji z wnioskiem o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych, a właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującemu pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych (art. 9u ust. 1 i art. 9v *ucpg*).

Marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym RIPOK (IK) w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Do kontroli tych stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 *Prawa ochrony środowiska* (9w *ucpg*).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczący 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. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923), uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w tej samej sprawie (Dz. U. poz. 10).
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1973), uchylone z dniem 1 maja 2019 r.
9. 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).
10. 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 gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 934) – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska w tej sprawie z dnia 26 lipca 2018 (Dz. U. poz. 1627) – weszło w życie 8 września 2018 r. – uchylonym z dniem 13 sierpnia 2019 r.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. poz. 2412).
12. 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).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, weszło w życie z dniem 1 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, ze zm.).
14. Uchwała Nr. 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).

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. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Senacka Komisja Nadzwyczajna do Spraw Klimatu
14. Minister Klimatu
15. Prezydenci miast/burmistrzowie/wójtowie

6.5. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 21-09-2020 r.

MINISTER KLIMATU

DGO-OK.021.8.2020.JM

1309155.4053194.3185444

Dyr. Agata Ciupa
wg. kompetencji

Elektronicznie podpisany przez
Marek Opiola
Data: 2020.09.23 09:03:15 +02'00'

Pan
Marek Opiola
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zgłaszam zastrzeżenia do Informacji o wynikach kontroli P/19/065 *Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego* (znak: LBI.430.003.2020).

W związku z powyższym wnoszę o:

▪ **zmianę i doprecyzowanie na str. 6, w III akapicie sformułowania:**

„Ministerstwo Klimatu podjęło w 2019 r. konsultacje w sprawie wdrożenia tych dyrektyw, ale nie doprowadziły one do uzgodnienia założeń odpowiednich przepisów (dyrektywy pozostają niewdrożone)”.

Część przepisów wynikających z tzw. pakietu odpadowego została już wdrożona m.in. cele w zakresie wymaganych poziomów recyklingu na lata 2025, 2030, 2035. Obecnie trwają prace mające na celu wdrożenie przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producentów.

▪ **zmianę i doprecyzowanie na str. 18, w V akapicie sformułowania:**

„Najbardziej uciążliwym problemem z jego funkcjonowaniem był brak możliwości wprowadzania korekt po zatwierdzeniu Karty Przekazania Odpadu przez przyjmującego

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200

odpady. W konsekwencji błędne Karty Przekazania Odpadu widoczne były w kartach ewidencji odpadów, co może mieć negatywny wpływ na ustalenie faktycznej ilości przyjętych i przekazanych odpadów.”

System BDO nie daje możliwości usuwania błędnie wystawionych i zatwierdzonych kart przekazania odpadów właśnie w celu wyeliminowania nieprawidłowości na rynku gospodarowania odpadami. Dzięki elektronicznej okazywanej działalności związanej z gospodarką odpadami (prowadzenie ewidencji), organy kontroli mogą analizować na bieżąco zgodność faktycznie prowadzonej przez podmiot działalności w zakresie gospodarki odpadami, z zakresem zadeklarowanym w Rejestrze-BDO.

▪ **usunięcie (w całości) na str. 18, w V akapicie sformułowania:**

„Powodem wzrostów tych opłat były rosące koszty i trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach do mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania (szczególnie odpadów energetycznych), a także wymagania dotyczące kryteriów dla składowanych odpadów i wzrost opłat za przyjęcie odpadów do składowania.”

Nie należy upraszczać, że powodem wzrostu stawek opłat dla mieszkańców za zagospodarowanie odpadów komunalnych były trudności z zagospodarowaniem frakcji powstających z przetworzenia odpadów, zwłaszcza wysokokalorycznej oraz surowców wtórnych. Koszt zagospodarowania odpadu komunalnego jest jednym z wielu czynników, z jakimi mają do czynienia gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi na swoim terenie. Przepisy obowiązującego prawa w pierwszej kolejności preferują zapobieganie powstawaniu odpadów, a jeśli już zostaną wytworzone, obligują do przestrzegania zasad ich selektywnego gromadzenia w celu unikania wzrostu wolumenu odpadów zmieszanych, których zagospodarowanie jest najdroższe i najbardziej uciążliwe dla gmin.

▪ **usunięcie (w całości) na str. 19, w I akapicie sformułowania:**

„Zniesienie od 6 września 2019 r. regionalizacji gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi spowodowało negatywne skutki dla uczestników systemu na terenie województwa podlaskiego.”

Ustawowe zniesienie w 2019 r. regionalizacji w przekazywaniu do zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, nastąpiło na skutek licznych sygnałów wpływających wówczas do Ministerstwa Środowiska od JST w zakresie utrudnień z przekazywaniem ww. frakcji do dedykowanych w ramach regionów instalacji (RIPOK). Odejście od regionalizacji miało na celu zlikwidowanie tego problemu, jak również pobudzenie konkurencyjności wśród prowadzących instalacje. Stworzenie gminom możliwości decydowania o wyborze instalacji, oferujących korzystniejsze ceny za przetwarzanie odpadów

komunalnych, nie powinno być oceniane negatywnie. Wiele gmin skorzystało z takiej możliwości, co uchroniło je przed praktykami monopolistycznymi niektórych przedsiębiorców prowadzących działalność w przedmiotowym zakresie.

Z poważaniem

Z up. Ministra
Ireneusz Zyska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2020
P/19/065

Warszawa, 6 października 2020 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do Stanowiska Ministra Klimatu w sprawie
Informacji o wynikach kontroli segregacji odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200), przedstawiam opinię do *Stanowiska Ministra Klimatu*, zawartego w piśmie DGO-OK.021.8.2020.JM (1309155.4053194.3185444).

Najwyższa Izba Kontroli wyraża podziękowanie Panu Ministrowi za przesłane stanowisko, jednak oceny, wnioski i uwagi zawarte w *Informacji* uznaje za w pełni uzasadnione. Kontrola segregacji odpadów komunalnych przeprowadzona została na terenie województwa podlaskiego. Informacja o jej wynikach dotyczy zatem przede wszystkim tego województwa. Przedstawiono w niej też szereg ujawnionych, istotnych mankamentów w stosowaniu rozwiązań przyjętych w aktach prawnych regulujących działalność objętą przedmiotem kontroli. Wszystkie ustalenia, oceny i wnioski zamieszczone w *Informacji* znajdują pełne uzasadnienie w stanie faktycznym ustalonym w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą.

NIK podtrzymuje stanowisko dotyczące niewdrożenia dyrektyw odpadowych¹, służących transformacji modelu gospodarczego do obiektu zamkniętego, mimo upływu 5 lipca 2020 r. terminu ich transpozycji do prawa krajowego. Przedstawiony w *Informacji* zapis jest bowiem zgodny ze stanem faktycznym, co znajduje też potwierdzenie w Pana stanowisku, w którym zauważono, że tylko część przepisów została wdrożona, a obecnie trwają prace mające na celu wprowadzenie regulacji dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producentów. Fakt wdrożenia przepisów ustalających wymagane do osiągnięcia poziomu recyklingu na lata 2025, 2030 i 2035 został zaś szczegółowo opisany w akapicie poprzedzającym kwestionowany zapis.

¹ Cztery dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 30 maja 2018 r.: [1] dyrektywa Nr 2018/851 zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, [2] dyrektywa Nr 2018/850 zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, [3] dyrektywa Nr 2018/852 zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, [4] dyrektywa Nr 2081/849 zmieniająca dyrektywę 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.

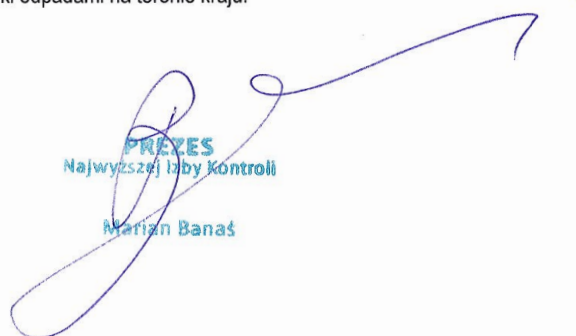
NIK nie podziela poglądu, że zasadnym jest, aby baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) nie dawała możliwości usuwania błędnie wystawionych i zatwierdzonych kart przekazania odpadów, w celu wyeliminowania nieprawidłowości na rynku gospodarowania odpadami i dania organom kontroli możliwości bieżącej analizy zgodności faktycznie prowadzonej przez podmioty działalności w zakresie gospodarki odpadami z zakresem zadeklarowanym w Rejestrze-BDO. Zdaniem NIK, brak możliwości wprowadzania korekt po zatwierdzeniu Karty Przekazania Odpadu przez przyjmującego odpady i pozostawienie widocznych w BDO błędnych Kart ma negatywny wpływ na ustalenie faktycznej ilości przyjętych i przekazanych odpadów. Pożądane zaś jest zbudowanie elektronicznego systemu ewidencyjnego, który pozwoli na zarejestrowanie wszystkich wprowadzanych zmian i poprawek, ich zakresu oraz osób je dokonujących.

Odnosząc się do polemiki ze stwierdzeniami, że powodem wzrostu stawek opłat dla mieszkańców za zagospodarowanie odpadów komunalnych były rosnące koszty i trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach do mechaniczno-biologicznego ich przetwarzania (szczególnie odpadów energetycznych), a także wymagania dotyczące kryteriów dla składowanych odpadów i wzrost opłat za przyjęcie odpadów do składowania, NIK podziela pogląd Pana Ministra, że zagospodarowanie odpadów zmieszanych jest najdroższe i najbardziej uciążliwe dla gmin. W *Informacji* wykazano jednoznacznie, że struktura opadów komunalnych przyjmowanych w instalacjach nie uległa znaczącym zmianom i nadal około 65–70% z nich to odpady zmieszane, których dalsze zagospodarowanie generuje największe koszty. Stąd też jak najbardziej uprawnione jest stwierdzenie Izby, wskazujące że głównymi przyczynami wzrostu opłat za przyjęcie odpadów były koszty zagospodarowania pozostałości po przetworzeniu odpadów zmieszanych. Na przykład opłata za umieszczenie balastu 19 12 12 na składowisku w województwie podlaskim wzrosła na przestrzeni lat 2017–2020 prawie czterokrotnie, a cena za zagospodarowanie frakcji energetycznej (19 12 12) – ze 140 zł/Mg netto w 2017 roku do 403 zł/Mg w 2019 roku, podczas gdy w 2020 roku oferty opiewały już na 728 zł/Mg. NIK zwraca też uwagę na fakt, że oprócz trudności z zagospodarowaniem frakcji powstających z przetworzenia odpadów, w *Informacji* podano też inne powody wzrostu opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych.

NIK podtrzymuje też zakwestionowaną przez Pana Ministra ocenę, że zniesienie od 6 września 2019 r. regionalizacji gospodarowania zmieszanyimi odpadami komunalnymi spowodowało niekorzystne skutki dla uczestników systemu na terenie województwa podlaskiego. NIK przyjmuje do wiadomości przyczyny, które były podstawą do wprowadzenia nowych rozwiązań oraz fakt, że wiele gmin być może skorzystało z wprowadzonych zmian, co uchroniło je przed praktykami monopolistycznymi niektórych przedsiębiorców prowadzących instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Informacja o wynikach kontroli dotyczy jednak województwa podlaskiego. Kontrola jednoznacznie wykazała, że niektóre z gmin w tym województwie zmuszone zostały zagospodarowywać odpady komunalne poza terenem województwa, co miało negatywny wpływ na prawie trzykrotny wzrost kosztów zagospodarowania odpadów. Jednocześnie zauważyć należy, że przed zniesieniem regionalizacji moce przerobowe instalacji zlokalizowanych w województwie podlaskim w pełni pozwalały na zagospodarowanie odpadów pochodzących z regionu. Wskazany przez Pana Ministra problem dotyczył zaś regionów, w których nie zapewniono dotychczas wystarczających mocy przerobowych instalacji i z tego powodu miały one problemy z zagospodarowaniem odpadów wytworzonych na swoim terenie. Zamiast

utworzyć lub rozbudować nowe instalacje, kierowały odpady do województw posiadających instalacje, co przynosiło negatywne skutki dla obsługiwanych przez te instalacje gmin i ich mieszkańców. Należy zauważyć też, że negatywne skutki w województwie podlaskim mogą się jeszcze nasilić w związku z upływem ważności umów lub porozumień, które gwarantowały gminom odbiór odpadów w instalacjach i odpowiednią cenę tych usług.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że wykorzystanie ustaleń kontroli i proponowanych rozwiązań przyczyni się do poprawy skuteczności gospodarki odpadami na terenie kraju.



PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś