



LKR.430.002.2020
Nr ewid. 159/2020/P/19/079/LKR

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA NA RZECZ OGRANICZENIA
POWSTAWANIA ODPADÓW Z TWORZYW SZTUCZNYCH
I ICH SKUTECZNEGO ZAGOSPODAROWANIA W POLSCE

DELEGATURA W KRAKOWIE

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

Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie

Jolanta Stawska

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banas
Warszawa, dnia

08.10.2020

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.....	5
1. WPROWADZENIE.....	9
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	14
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Monitorowanie źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz sposobu zagospodarowania.....	21
5.1.1 Wybrane dane o odpadach w Eurostat.....	23
5.1.2. Monitoring danych o odpadach z tworzyw sztucznych na podstawie systemu sprawozdawczego stworzonego przez resort środowiska	26
5.2. Rozwiązania systemowe w zakresie ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich prawidłowego zagospodarowania	60
5.3. Działania informacyjno-edukacyjne na rzecz ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych oraz prawidłowego ich zagospodarowania.....	75
5.3.1. Działania edukacyjne zrealizowane przez jednostki objęte kontrolą.....	76
5.3.2. Publiczne kampanie edukacyjne	78
6. ZAŁĄCZNIKI.....	83
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	83
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	86
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	110
6.4. Wielkość produkcji tworzyw sztucznych w latach 1950–2018.....	115
6.5. Ilość odpadów komunalnych odebranych i zebranych w 2018 r. na obszarze analizowanych pięciu województw	116
6.6. Szczegółowe dane o sposobie zagospodarowania wszystkich odpadów komunalnych w województwie małopolskim w 2018 r., z uwzględnieniem odpadów z tworzyw sztucznych	117
6.7. Wyniki analizy NIK dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych w 2018 r. na poziomie poszczególnych województw objętych kontrolą (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych – grupa 17).....	119
6.8. Wyniki analizy NIK dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych w 2018 r. przy uwzględnieniu danych GUS o ilości odpadów poddanych przekształceniu termicznemu	125
6.9. Dane o ilości i poziomach recyklingu odpadów opakowaniowych w skali kraju w latach 2017–2018.....	126

6.10. Informacje o sposobie zagospodarowania odpadów materiałowych w skontrolowanych gminach w latach 2017–2018.....	127
6.11. Oszacowane przez NIK efekty działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami z tworzyw sztucznych.....	129
6.12. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	130
6.13. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli	131
6.14. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.....	133

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO	baza danych o produktach i opakowaniach – od 24 stycznia 2018 r. uruchomiono pierwszy moduł tej bazy, tj. rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami;
DPO	dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich odzysku (art. 8 pkt 1 lit. b ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
DPR	dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu (art. 8 pkt 1 lit. a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
dyrektywa w sprawie odpadów	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.);
dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z dnia 31.12.1994, str. 10, ze zm.);
dyrektywa w sprawie składowania odpadów	dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, ze zm.);
dyrektywa w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1);
EDPO	dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku, w tym określający masę tych odpadów (art. 8 pkt 1 lit. d ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
EDPR	dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów (art. 8 pkt 1 lit. c ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
Eurostat	Urząd Komisji Europejskiej zajmujący się sporządzaniem prognoz i analiz statystycznych dotyczących obszaru UE, istotnych dla podejmowania decyzji przez organy wspólnotowe. Eurostat składa się z Terminalu Danych i Biura Informacyjnego przygotowującego dane dla instytucji kierowniczych UE;
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska lub 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 wykonawcze w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach);
gospodarka odpadami	wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach);

GOZ	gospodarka o obiegu zamkniętym (ang. circular economy) jest koncepcją zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane (definicja według: https://www.gov.pl/web/klimat/goz);
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
hierarchia sposobów postępowania z odpadami	sklasyfikowane sposoby zagospodarowywania odpadów uporządkowane (w art. 17 ustawy o odpadach) w kolejności od najbardziej pożądanых do najmniej pożądanых, gdzie na pierwszym miejscu wskazano zapobieganie powstawaniu odpadów, a dalej odpowiednio: przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku, unieszkodliwianie;
jst	jednostki samorządu terytorialnego;
katalog odpadów	wykaz odpadów z podziałem na grupy (wskazujące źródła ich powstania), podgrupy i rodzaje, określony rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 10);
KPGO 2022	<i>Krajowy plan gospodarki odpadami 2022</i> , stanowiący załącznik do uchwały nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. (M.P. poz. 784);
KPZPO	<i>Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów</i> , opracowany w 2014 r. na zlecenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na podstawie art. 29 Dyrektywy w sprawie odpadów;
Mg	Megagram – jednostka masy odpowiadająca 10 ⁶ gramów lub jednej tonie;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
odpady	każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach);
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach);
odpady materiałowe	odpady papieru, metali, szkła, tworzyw sztucznych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami, stanowią podstawę do obliczania wskaźników recyklingu odpadów komunalnych na poziomie gminy; ich ilości są również brane pod uwagę przy obliczaniu osiąganego poziomu recyklingu w skali kraju na potrzeby weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 Dyrektywy w sprawie odpadów;
odpady opakowaniowe	opakowania wycofane z użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań (art. 8 pkt 8 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
odzysk	jakikolwiek proces, którego głównym celem 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 o odpadach);

odzysk energii	termiczne przekształcenie odpadów w celu odzyskania energii (art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o odpadach);
PKE	publiczna kampania edukacyjna, rozumiana jako każde działanie mające na celu poprawę stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, obejmujące informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi, możliwym wpływie odpadów opakowaniowych, w tym odpadów powstałych z toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, na środowisko i zdrowie ludzi, dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych, w tym kampanie prowadzone w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym (art. 8 pkt 13 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi);
PSZOK	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
przygotowanie do ponownego użycia	proces odzysku polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu, lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy o odpadach);
recykling	odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy o odpadach);
rozporządzenie w sprawie poziomów recyklingu odpadów komunalnych	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. z 2016 r. poz. 2167), akt prawny straci moc z dniem 6 września 2021 r.;
selektywne zbieranie	zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach);
składowisko odpadów	obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy o odpadach);
strumień pierwotny odpadów komunalnych	ilość poszczególnych frakcji odpadów z terenu gminy odebranych (przez wyznaczony podmiot) od właścicieli nieruchomości i zebranych w PSZOK oraz punktach skupu (obejmuje odpady zmieszane i selektywnie zbierane);
strumień wtórny odpadów komunalnych	ilość poszczególnych frakcji odpadów odebranych i zebranych z terenu gminy po uwzględnieniu rezultatów sortowania i przetwarzania tych odpadów w instalacjach komunalnych (m.in. kodu procesu R12);
termiczne przekształcanie odpadów	spalanie odpadów przez ich utlenianie lub inne procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym piroliza, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane (art. 3 ust. 1 pkt 29 ustawy o odpadach);
unieszkodliwianie odpadów	proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach);
ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi	ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114);
ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.);

ustawa Poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.);
ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439);
WFOŚiGW	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
WIOŚ	wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
WPGO	wojewódzki plan gospodarki odpadami, opracowywany przez władze samorządu województwa, na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o odpadach;
zapobieganie powstawaniu odpadów	środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu; negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi lub zawartość substancji szkodliwych w produkcie i materiale (art. 3 ust. 1 pkt 33 ustawy o odpadach).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej podejmują działania zapewniające ograniczenie powstawania i zagospodarowanie odpadów z tworzyw sztucznych, sprzyjające wdrożeniu modelu gospodarki o obiegu zamkniętym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy problem źródeł powstawania odpadów, ich ilości oraz zagospodarowania jest rzetelnie monitorowany?
2. Czy rozwiązania systemowe – prawne i organizacyjne – przyjęte w zakresie ograniczenia powstawania odpadów oraz ich zagospodarowania są spójne z przepisami UE oraz czy sprzyjają osiągnięciu zamierzonych rezultatów?
3. Czy w Polsce podejmuje się działania informacyjne oraz wdraża rozwiązania zachęcające do działań na rzecz ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych?

Jednostki kontrolowane

dwa ministerstwa
pięć urzędów
marszałkowskich
15 urzędów miast i gmin

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2019.

Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych w sytuacji, gdy miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą

Dynamiczny wzrost produkcji tworzyw sztucznych od lat pięćdziesiątych XX wieku i zwiększenie skali zastosowania wyrobów z nich produkowanych doprowadziły do zwiększenia ilości odpadów tego surowca¹. Tym samym wzrosło ryzyko ich niewłaściwego zagospodarowania oraz negatywnego oddziaływania na środowisko – zwłaszcza, że w porównaniu do innych strumieni odpadów, poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych pozostaje na niskim poziomie. W celu recyklingu gromadzi się w UE mniej niż 30% takich odpadów, a znacząca część tego odsetka jest wysyłana poza granice UE i poddawana dalszej obróbce w państwach trzecich, w których często obowiązują inne normy środowiskowe².

Według dostępnych szacunków do oceanów trafia od 5 do niemal 14 milionów ton rocznie odpadów z tworzyw sztucznych. Rozpoznawane są także nowe źródła uwalniania tworzyw sztucznych do środowiska, które mogą stwarzać zagrożenia dla jego stanu i zdrowia ludzi. Mikrodrobiny plastiku – małe kawałki tworzyw sztucznych (o wielkości poniżej 5 mm) – gromadzą się w morzach, a ich mały rozmiar sprawia, że są łatwo połykane przez organizmy morskie. Najnowsze obserwacje wskazują również na obecność jeszcze drobniejszych cząstek plastiku (nawet poniżej 1 mikrometra) w powietrzu, wodzie deszczowej, wodzie pitnej i niektórych produktach spożywczych, choć skutki tego zjawiska dla zdrowia nie są jeszcze znane³.

Z uwagi na powyższe zagrożenia, gospodarowanie odpadami, zwłaszcza odpadami z tworzyw sztucznych, stanowi obecnie jedno z najpoważniejszych wyzwań środowiskowych i gospodarczych nie tylko w Polsce, ale w skali globalnej. Zamknięcie się rynku chińskiego na import wielu rodzajów odpadów (w tym odpadów z tworzyw sztucznych) tylko uwypukliło problemy europejskiego, w tym polskiego, sektora gospodarki odpadami. Sytuacja ta może jednak stanowić bodziec do zmiany dotychczasowego spojrzenia na ten obszar i doprowadzić do jego rozwoju. Stąd tak ważne jest – mocno akcentowane w aktualnej polityce środowiskowej UE – podjęcie działań, które doprowadzą do istotnych zmian w gospodarce odpadami, tj. poprawy efektywności wykorzystania zasobów, a docelowo do wdrożenia zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. Jest to koncepcja, która zakłada utrzymanie w gospodarce surowców i materiałów tak długo,

¹ Wynika to w szczególności z danych przedstawionych na następujących stronach [dostęp: 30.09.2020 r.]:

- <https://www.statista.com/statistics/282732/global-production-of-plastics-since-1950/>,
- <https://www.sciencehistory.org/the-history-and-future-of-plastics>.

² Według *Europejskiej strategii na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym* (str. 3), ogłoszonej przez Komisję Europejską 16 stycznia 2018 r. [dostęp: 30.09.2020 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>].

³ Wybrane źródła:

- *Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym*,
- raport *Microplastics in drinking-water*, Światowa Organizacja Zdrowia, opublikowany 22 sierpnia 2019 r. (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326499/978.924.1516198-eng.pdf?ua=1>) – [dostęp: 30.09.2020 r.],
- artykuł *Plastic Pollution*, Hannah Ritchie i Max Roser, opublikowany we wrześniu 2018 r. (<https://ourworldindata.org/plastic-pollution>) – [dostęp: 30.09.2020 r.],
- artykuł *Microplastics are raining down from the sky*, Stephen Leahy, opublikowany 15 kwietnia 2019 r. (<https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/microplastics-pollution-falls-from-air-even-mountains/>) – [dostęp: 30.09.2020 r.].

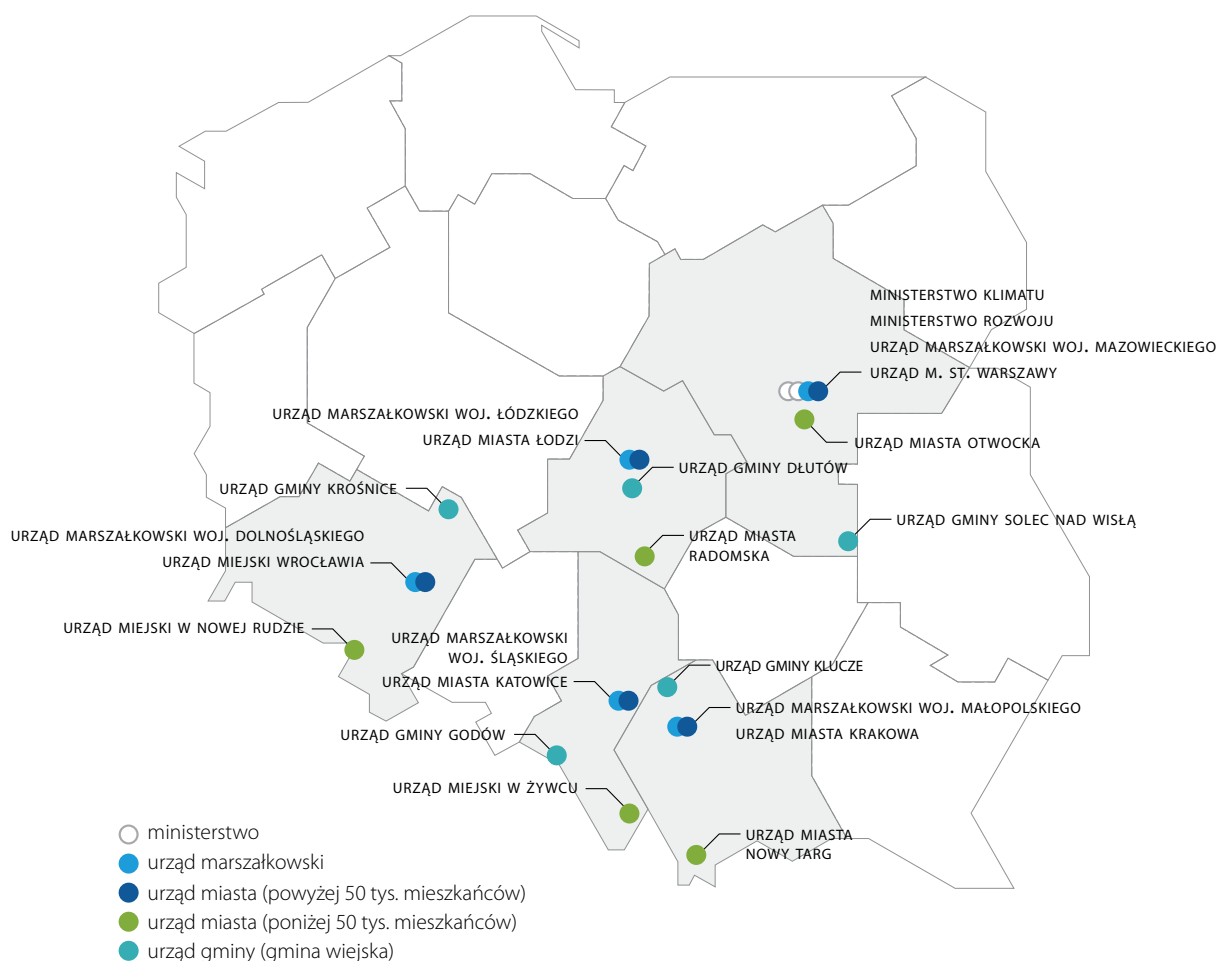
WPROWADZENIE

jak jest to możliwe, przy zminimalizowanym poziomie wytwarzania odpadów. Niezbędne jest zatem kompleksowe podejście, obejmujące etapy od projektowania i produkcji, przez konsumpcję, naprawę i regenerację, po gospodarowanie odpadami i uzyskanie surowców wtórnych, które są ponownie wprowadzane do obiegu. Wdrożenie skutecznych działań dla poprawy zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych wymagać będzie odpowiednich zachęt i rozwiązań stymulujących kolejne etapy cyklu życia produktu. Obecnie stanowi to największe wyzwanie dla działań krajowych w kontekście zaostrzających się wymagań UE.

Jednostki objęte kontrolą NIK wybrano celowo, z uwzględnieniem ich zadań z zakresu gospodarki odpadami, a w przypadku 15 gmin także kierując się: liczbą mieszkańców (według podziału zastosowanego w KPGO 2022), danymi statystycznymi o powierzchni tzw. dzikich wysypisk istniejących na koniec 2017 r.⁴ oraz informacjami na temat stężeń benzo(a)pirenu w 2018 r.⁵ Lokalizację podmiotów objętych kontrolą przedstawiono na mapie nr 1.

Mapa nr 1

Lokalizacja podmiotów skontrolowanych przez NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁴ Wykorzystano informacje zawarte w Banku Danych Lokalnych, udostępnionym przez Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt>).

⁵ Wykorzystano bazę danych o jakości powietrza, udostępnioną przez GIOŚ (<http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>).

2. OCENA OGÓLNA

Działania Ministra Klimatu, a poprzednio Ministra Środowiska, jako organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki związanej z gospodarką odpadami na obszarze kraju, jak również pozostałych organów administracji publicznej objętych kontrolą, były niewystarczające dla ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich prawidłowego zagospodarowania. Ponadto zaawansowanie prac koncepcyjnych i legislacyjnych zarówno Ministra Klimatu, jak i Ministra Rozwoju nie daje nadziei na szybkie wdrożenie w Polsce modelu gospodarki o obiegu zamkniętym.

Problemy związane z zagospodarowaniem odpadów z tworzyw sztucznych były w kontrolowanym okresie znacznie większe niż wskazywały na to dostępne dane sprawozdawcze. Przyjęty system raportowania danych nie pozwalał na ustalenie wprost m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania, a działania skontrolowanych podmiotów publicznych – zwłaszcza na szczeblu krajowym – były niewystarczające do przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej analizy dotyczącej postępowania z odpadami z tworzyw sztucznych oraz identyfikacji problemów z tym związanych. Tymczasem obliczenia i szacunki NIK⁶ pokazały, że w 2018 r. w trzech z pięciu kontrolowanych województw głównym sposobem zagospodarowania frakcji odpadów tworzyw sztucznych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych było składowanie (od 65% do 68% wytworzonych odpadów). Nie powinno to mieć miejsca z uwagi na wynikający z przepisów zakaz składowania odpadów o wysokiej kaloryczności, jak również zagrożenie środowiska, w tym poprzez wysokie ryzyko pożaru. W kolejnych dwóch województwach dominowało przekształcanie termiczne odpadów (od 38% do 46%). Wyniki powyższych analiz wskazują, że odpady z tworzyw sztucznych zostały zagospodarowane w sposób zdecydowanie mniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w której wyższy priorytet mają recykling oraz przygotowanie do ponownego użycia. Dodatkowo porównanie danych o odpadach z tworzyw sztucznych do innych rodzajów odpadów wykazało, że największe trudności w zagospodarowaniu występowały właśnie w odniesieniu do plastiku.

Minister Klimatu nie dysponował szczegółowymi informacjami na temat realiów rynkowych dotyczących produkcji opakowań i produktów w opakowaniach, a także możliwości ich recyklingu, co stanowiło barierę w projektowaniu i wdrożeniu nowych rozwiązań w tym obszarze. Tymczasem tylko precyzyjna diagnoza problemów z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych, w powiązaniu z analizą uwarunkowań rynkowych, dają podstawę do stworzenia skutecznych rozwiązań przybliżających do przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym. NIK zwraca uwagę, że jeżeli nie nastąpi poprawa skuteczności zagospodarowania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poprzez zwiększenie poziomu ich recyklingu, może to oznaczać w przyszłości konieczność zapłaty podatku przewidywanego do wprowadzenia w UE od 2021 r., nawet w kwocie przewyższającej 2 mld zł w skali całego kraju.

Działania organów administracji publicznej były niewystarczające dla ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz zapewnienia ich prawidłowego zagospodarowania

⁶ W swoich analizach NIK wykorzystwała: informacje zawarte w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi sporządzone przez marszałków województw; informacje zawarte w KPGO 2022 o wynikach badań składu morfologicznego odpadów komunalnych; publikacje GUS pn. *Ochrona środowiska* (w części dotyczącej ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu oraz ilości odpadów z sektora pozakomunalnego).

Potrzeba zwiększenia stopnia recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych wynika z założeń GOZ⁷, a tymczasem wyniki kontroli nie pozwalają na stwierdzenie, że w najbliższym czasie odpowiednie resorty wprowadzą radykalne rozwiązania, zapewniające istotne zmiany w tym zakresie. Minister Klimatu do tej pory nie przesądził o zasadności wdrożenia i ewentualnym kształcie systemu kaucyjnego dla opakowań, natomiast ekspertyzę zewnętrzną w tym zakresie przygotowano pod koniec 2017 r. Nie opracowano również mechanizmów wspierania ekoprojektowania opakowań. Pomimo zaleceń KE⁸ – odnoszących się do działań podejmowanych na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów – dotychczas nie usprawniono systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie opakowań (funkcjonującego pod postacią opłat produktowych i recyklingowych) w sposób zapewniający lepsze pokrycie kosztów przez producentów. Dotychczasowe starania Ministra Klimatu nie zapewniły efektu w postaci terminowego i prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (mimo takiego obowiązku do 5 lipca 2020 r. nie dokonano transpozycji dyrektywy). Wynikający z tych przepisów ostateczny termin wdrożenia systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań upływa co prawda z końcem 2024 r., lecz prace nad odpowiednimi uregulowaniami były na bardzo wczesnym etapie, a przedłożony w toku kontroli projekt ustawy miał bardzo ogólnikowy charakter i nie zawierał konkretnych rozwiązań. Może to znacząco ograniczyć czas niezbędny na przygotowanie producentów do nowych rozwiązań oraz zaważyć na nieosiągnięciu stale rosnących wymogów w dziedzinie gospodarki odpadami.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie opracowanie przez Ministra Rozwoju *Mapy drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*. Podkreślić jednak należy, że zdecydowana większość działań wskazanych w *Mapie* ma charakter koncepcji, wytycznych lub propozycji rozwiązań prawnych, a zatem nawet pełna realizacja zaplanowanych działań nie będzie oznaczać ich automatycznego wpływu na poprawę gospodarki odpadami. Ponadto – podczas niniejszej kontroli – większość z zaplanowanych w *Mapie* zadań była wciąż na etapie przygotowania.

Z wyjątkiem nielicznych przypadków skontrolowani marszałkowie województw prawidłowo wywiązywali się z obowiązków weryfikacyjnych i sprawozdawczych dotyczących gospodarki odpadami, wykonywania okresowych kontroli w podmiotach zajmujących się gospodarką opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz prowadzenia baz danych. Z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań prawnych marszałkowie województw nie mieli możliwości weryfikacji prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r., a stosowne mechanizmy zaczną funkcjonować dopiero przy rozliczaniu tych opłat za 2020 r. Ponadto istniejące uregulowania prawne utrudniają urzędom marszałkowskim weryfikację informacji o prowadzonych przez zobowiązanych przedsiębiorców publicznych kampaniach edukacyjnych i kontrolę wydatkowania tych środków, a w przypadku zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie kampanii nie dają możliwości ich weryfikacji.

⁷ Wynika to w szczególności z Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 2 grudnia 2015 r. *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*. W pkt 5.1. tego dokumentu wskazano m.in. tworzywa sztuczne jako jeden z pięciu obszarów priorytetowych, a ponadto zapisano, iż zwiększenie recyklingu tworzyw sztucznych jest konieczne do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

⁸ *Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:426:FIN&qid=1537874175431&from=EN>, [dostęp: 30.09.2020 r.].

Wprawdzie spośród 15 skontrolowanych gmin tylko dwie nie osiągnęły wymaganego za 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla czterech frakcji odpadów komunalnych (papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne), jednak nie można uznać, że sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych był prawidłowy w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Z analiz przeprowadzonych przez NIK wynika, że w większości gmin objętych kontrolą dominowały inne, mniej pożądane niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych (w 2017 r. w 13 gminach stanowiły one od 55% do 95%, a w 2018 r. w 12 gminach od 71% do 88%). Ponadto nie wszystkie gminy wywiązywały się z obowiązków określonych w WPGO oraz KPZPO lub wdrażały zawarte w nich zalecenia.

Pozytywnie oceniono realizację działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących gospodarowania odpadami prowadzonych przez Ministrów, jak i organy wykonawcze gmin miejskich i wiejskich. NIK zwraca jednak uwagę, że większość z tych działań odnosiła się do segregacji odpadów, a nie do zapobiegania ich powstawaniu, chociaż ten drugi aspekt zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Różne systemy sprawozdawcze opisujące gospodarkę odpadami

W kontrolowanym okresie w Polsce funkcjonowały dwa – nie w pełni porównywalne – systemy sprawozdawcze dotyczące gospodarowania odpadami. Jeden stworzony przez Ministra Środowiska, drugi stosowany przez GUS. Przykładowo dane dotyczące odpadów komunalnych pozyskiwane przez GUS wykazywały w odniesieniu do łącznej ilości tych odpadów różnice w porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniach marszałków województw lub danymi będącymi w posiadaniu Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu. Masa zgromadzonych odpadów komunalnych w skali kraju była w latach 2016–2018 niższa odpowiednio o 4,5%, 7,0% oraz 9,3% w porównaniu do danych wskazanych przez Ministerstwo Klimatu, a informacje o ilości odpadów komunalnych poddanych przekształcaniu termicznemu w 2017 r. wykazywały rozbieżność na poziomie co najmniej 24,4% względem danych podanych przez Ministra Środowiska. W odniesieniu do sprawozdań GUS nie jest prowadzona weryfikacja danych na zasadach określonych w ustawie o odpadach oraz w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jednocześnie to na GUS ciąży obowiązek przekazywania danych krajowych do Eurostatu. Prezentowane tam informacje, zwłaszcza na temat wskaźników recyklingu odpadów komunalnych, z uwagi na odmienną metodologię obliczania nie są tożsame z danymi zgromadzonymi przez Ministerstwo Klimatu.

[str. 23–26, 34–37]

Źródła powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz sposób zagospodarowania nie były rzetelnie monitorowane

Mimo, że niemal wszystkie jednostki objęte kontrolą prawidłowo wykonywały zadania sprawozdawcze dotyczące gospodarki odpadami, problemy związane ze źródłami powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilością oraz postępowaniem z nimi nie były rzetelnie monitorowane. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że przyjęty system sprawozdawczy nie umożliwiał ustalenia wprost m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania. Nie zapewniało to możliwości pełnej rozliczalności systemu gospodarki odpadami, również w części dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych. Brak było również danych o ilościach odpadów z tworzyw sztucznych wysyłanych za granicę lub sprowadzanych z innych krajów⁹. Niemniej jednak źródła zewnętrzne¹⁰ wskazują, że po wprowadzeniu przez Chiny od 2018 r. zakazu importu niektórych rodzajów odpadów, Polska stała się – obok Malezji, Turcji i Indonezji – jednym z najistotniejszych rynków zagranicznych dla odbioru odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych pochodzących z Wielkiej Brytanii, która należała do największych wytwórców odpadów plastikowych w UE.

[str. 28–38, 55–56, 74]

⁹ Z wyjątkiem odpadów kierowanych do procesów unieszkodliwiania, przy czym wg oficjalnych danych w latach 2017–2019 nie wystąpił legalny eksport lub import odpadów z tworzyw sztucznych w ww. celach.

¹⁰ Raport przygotowany przez National Audit Office, pn. *The packaging recycling obligations*, opublikowany 23 lipca 2018 r. oraz informacje pisemne Prezesa Krajowej Izby Gospodarki Odpadami, pozyskane w toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f – ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

Żadna ze skontrolowanych jednostek, a przede wszystkim Ministerstwo Klimatu (wcześniej również Ministerstwo Środowiska), nie przeprowadziła pogłębionej analizy danych w celu ustalenia, choćby szacunkowo, ilości odpadów poddawanych poszczególnym sposobom zagospodarowania, w tym odpadów z tworzyw sztucznych. Tymczasem kontrole NIK w poszczególnych jednostkach – bazujące na danych z różnych źródeł – wykazały, że sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł komunalnych w latach 2017–2018 nie odpowiadał obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, wskazanej w art. 17 ustawy o odpadach. Większość z nich zagospodarowano bowiem w sposób zdecydowanie mniej pożądaný niż poprzez recykling lub przygotowanie do ponownego użycia. Ponadto – porównanie do innych rodzajów odpadów – wykazało, że największe trudności w zagospodarowaniu występowały właśnie w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych. Ustalenia kontroli wskazują również, że skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych była niewystarczająca, aby przybliżyć gospodarkę odpadami do zamierzeń GOZ.

Wprawdzie spośród 15 skontrolowanych gmin tylko dwie nie osiągnęły wymaganego za 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla odpadów komunalnych, jednak sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych nie był prawidłowy w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. W większości gmin objętych kontrolą dominowały inne niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych (w 2017 r. w 13 gminach stanowiły one od 55% do 95%, a w 2018 r. w 12 gminach od 71% do 88%). [str. 38–50]

Mimo wzrostu osiąganych poziomów recyklingu i wzrostu ilości odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych selektywnie w dalszym ciągu były one zagospodarowywane i gromadzone w sposób niezapewniający uzyskania oczekiwanych rezultatów w najbliższej przyszłości. Zdaniem NIK istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia w kolejnych latach wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych bez istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu gospodarki odpadami. Ponadto przyjęty przez Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu sposób monitorowania skuteczności zagospodarowania odpadów komunalnych, na podstawie osiągniętych przez poszczególne gminy wskaźników recyklingu i przygotowania do ponownego użycia – przy metodyce obliczania tych wskaźników w latach 2017–2018 (i wcześniejszych) – nie w pełni odzwierciedlał stan faktyczny i problemy z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji odpadów, w szczególności odpadów z tworzyw sztucznych. [str. 51–55]

Osiągnięte poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych były zauważalnie niższe niż analogiczny wskaźnik dla wszystkich odpadów opakowaniowych, co potwierdza większe trudności w zagospodarowaniu badanej frakcji odpadów. W kontekście wzrostu minimalnego poziomu recyklingu dla tych odpadów już od 2025 r. oznacza to konieczność znaczącej poprawy skuteczności ich zagospodarowania.

Sposób zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych nie odpowiadał obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami

Wysokie ryzyko nieosiągnięcia w kolejnych latach wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych bez istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu gospodarki odpadami

Konieczność znaczącej poprawy skuteczności zagospodarowania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych

Dodatkowo od 2021 r. planowane jest wprowadzenie w UE podatku od niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Biorąc pod uwagę sposób zagospodarowania tych odpadów w 2018 r. ww. podatek wyniósłby w skali całego kraju niemal 2,2 mld zł.
[str. 56–57, 69–70]

Niewystarczający nadzór i kontrola nad rodzajami i sposobem składowania odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych

Ustalenia kontroli wykazały również, że poszczególne WIOŚ w latach 2017–2019 nie prowadziły kontroli pod kątem badania składu morfologicznego i kaloryczności odpadów zdeponowanych na składowiskach zlokalizowanych na terenie gmin objętych kontrolą. Jak pokazały szacunki NIK znaczne ilości odpadów z tworzyw sztucznych (charakteryzujące się wysoką kalorycznością) poddawano składowaniu. Brak takich kontroli – oprócz ryzyka dopuszczenia do zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych niezgodnie z obowiązującą hierarchią – nie sprzyjał wyeliminowaniu zagrożeń związanych z nieprawidłowym składowaniem odpadów. Potwierdza to w szczególności wzrastająca liczba pożarów miejsc ich składowania.
[str. 57–59]

Istniejące rozwiązania prawne i organizacyjne w zakresie ograniczenia powstawania odpadów oraz ich zagospodarowania były nieadekwatne do skali problemu

Kontrola NIK wykazała nie tylko niewystarczającą skuteczność w zagospodarowaniu odpadów z tworzyw sztucznych, ale dodatkowo, że wciąż występujące z tym problemy były większe niż w przypadku innych rodzajów odpadów. Jednocześnie ustalenia kontroli nie upoważniały do stwierdzenia, że w najbliższym czasie odpowiednie resorty wdrożą radykalne rozwiązania, prowadzące do istotnej zmiany w powyższym zakresie mimo, że konieczność poprawy efektywności wykorzystania zasobów materiałowych oraz zwiększenia stopnia recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych wynika z założeń GOZ.

Wprawdzie Minister Rozwoju podjął działania mogące w przyszłości wpłynąć na ograniczenie powstawania odpadów (opracowano Mapę drogową *Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*), w tym odpadów z tworzyw sztucznych oraz zwiększenie stopnia ich recyklingu, jednak większość z zaplanowanych zadań była na etapie przygotowania. Ponadto Minister nie zakończył prac nad metodyką ewaluacji jakości zadań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, co istotnie ogranicza ocenę sposobu i stopnia ich realizacji. Biorąc pod uwagę planowane terminy oraz dotychczasowe tempo i sposób działania, NIK zwróciła uwagę na ryzyko opóźnienia realizacji zadań.
[str. 61–63]

Negatywnie oceniono podejmowane przez Ministra Klimatu działania, mające na celu wdrożenie aktów prawnych UE do prawa polskiego dotyczących zapobiegania powstawaniu i postępowania z odpadami opakowaniowymi z tworzyw sztucznych. Dotychczas nie doprowadzono do terminowego i prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej Dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, mimo, że termin transpozycji upłynął 5 lipca 2020 r.
[str. 63–66]

Ponadto w ocenie NIK prace nad koncepcją systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta dotyczącej opakowań oraz zagadnieniami wspierania ekoprojektowania opakowań są na bardzo wczesnym etapie, co może zawazyć na nieosiągnięciu stale rosnących wymogów w odniesieniu do gospodarki odpadami. Nie sprzyja temu fakt, że w Ministerstwie Klimatu brak było informacji o rynkowych realiach dotyczących produkcji opakowań z tworzyw sztucznych, a także możliwości ich recyklingu. [str. 66–68]

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęcie w Ministerstwie Klimatu prac analitycznych odnośnie do zasadności i możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dotyczącego opakowań, jednak podkreślenia wymaga, że przez dwa i pół roku od zlecenia i pozyskania stosownych opracowań nie zdecydowano o wdrożeniu odpowiednich rozwiązań. [str. 68–69]

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że marszałkowie województw prawidłowo weryfikowali wnoszone opłaty produktowe, lecz z dostępnych informacji wynikało, że ich wysokość tylko w niewielkiej części pokrywała koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych. Ponadto należy zwrócić uwagę na brak możliwości weryfikacji przez marszałków województw prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r. [str. 69–71]

Nieliczne gminy wywiązywały się z obowiązków lub wdrażały zalecenia wprowadzone w: WPGO (zaledwie 27% skontrolowanych jednostek przeprowadziło badania składu morfologicznego odpadów komunalnych) oraz KPZPO (tylko 33% jednostek podjęła się promowania i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia, a mniej niż połowa – 40% jednostek – utworzyła w jakiejkolwiek formie lokalne platformy internetowe na rzecz zapobiegania powstawania odpadów). [str. 71]

Kierownicy kontrolowanych przez NIK jednostek oraz reprezentanci podmiotów niekontrolowanych zidentyfikowali liczne problemy uniemożliwiające poprawę skuteczności gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami z tworzyw sztucznych. Podkreślano nieadekwatne do podaży odpadów z tworzyw sztucznych możliwości ich zagospodarowania, w szczególności niedostateczną liczbę instalacji do recyklingu odpadów. Zwrócono również uwagę na znaczący wzrost kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów oraz dodatkowo przewagę kosztów gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych nad odpadami zmieszanymi, co stanowić miało czynnik demotywujący dla zwiększenia selektywnej zbiórki plastiku. Wśród najczęściej wymienianych (wciąż niezrealizowanych) postulatów zmian odnotowano: podjęcie działań systemowych zmierzających do powstania gospodarki o obiegu zamkniętym, zwiększenie odpowiedzialności producentów za towary wprowadzane na rynek, w tym wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań oraz upowszechnienie ekoprojektowania zapewniającego realną możliwość zwielokrotnienia cyklu życia produktu. [str. 67–68, 72–75]

Minister Klimatu przez dwa i pół roku nie podjął decyzji odnośnie do wdrożenia systemu kaucyjnego dla opakowań

Niewystarczające wpływy z tytułu opłat produktowych oraz brak możliwości weryfikacji prawidłowości naliczenia opłat recyklingowych

Niewywiązywanie się przez gminy z obowiązków określonych w WPGO oraz KPZPO lub niewdrażanie zawartych w nich zaleceń

Zidentyfikowano liczne bariery w poprawie skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych

Skontrolowane jednostki realizowały działania edukacyjno-informacyjne

Pozytywnie oceniono podejmowanie przez jednostki objęte kontrolą działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym działania gmin wykonywane na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wpisywały się one w założenia KPZPO i KPGO 2022 oraz wojewódzkich planów gospodarowania odpadami. Działania w tym zakresie, choć trudne do zwymiarowania w postaci rezultatu końcowego, są jednak kluczowe w kontekście ograniczania powstawania odpadów oraz możliwej poprawy skuteczności ich zagospodarowania, w tym także opadów z tworzyw sztucznych. Podkreślenia jednak wymaga, że większość działań edukacyjno-informacyjnych, prowadzonych przez skontrolowane gminy, ukierunkowanych było na segregację odpadów, a nie zapobieganie ich powstawaniu. NIK zwraca uwagę na istotną rolę organów gmin w zwiększaniu świadomości mieszkańców co do ograniczania powstawania odpadów poprzez prowadzenie ciągłych działań edukacyjno-informacyjnych, ukierunkowanych na zmniejszanie konsumpcji oraz racjonalne wybory konsumenckie, pozwalające zredukować strumień odpadów, a w szczególności odpadów nienadających się do ponownego użycia lub recyklingu. [str. 76–78]

NIK dostrzega utrudnienia w weryfikacji informacji o PKE i kontroli wydatkowania środków na ten cel, a także brak możliwości windykacji zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie tych kampanii

Według danych sprawozdawczych dostępnych w skontrolowanych urządach marszałkowskich, przedsiębiorcy prowadzący gospodarkę opakowaniami przeprowadzili w latach 2017–2018 w ramach publicznych kampanii edukacyjnych działania o łącznej wartości 10 501,9 tys. zł m.in. dotyczące prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi. NIK dostrzega jednak utrudnienia po stronie urzędów marszałkowskich w weryfikacji powyższych informacji i kontroli wydatkowania tych środków, a także brak możliwości windykacji zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie kampanii (z uwagi na niewystarczające uregulowania prawne w tym zakresie). Ponadto w dwóch z pięciu skontrolowanych jednostek szczebla wojewódzkiego nie stwierdzono podejmowania działań kontrolnych w celu zweryfikowania prawidłowości ustalenia i wydatkowania środków na PKE. NIK zwraca uwagę, że art. 53 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest podstawą do prowadzenia kontroli u przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach oraz w organizacjach odzysku, a tylko w drodze kontroli bezpośrednich możliwa jest weryfikacja prawidłowości ustalenia minimalnej kwoty, która powinna zostać przeznaczona na publiczne kampanie edukacyjne, a także faktycznej wysokości środków i celów, na które wydatkowano kwoty zadeklarowane w sprawozdaniach przedsiębiorców. [str. 78–82]

4. WNIOSKI

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Klimatu NIK sformułowała uwagę wskazującą, że prace nad koncepcją rozszerzonej odpowiedzialności producenta dotyczącej opakowań oraz zagadnieniami wspierania ich ekoprojektowania znajdują się na bardzo wczesnym etapie, co w przypadku przedłużającego się procesu ich zakończenia może zaważyć na nieosiągnięciu stale rosnących wymogów w odniesieniu do gospodarki odpadami.

Ponadto sformułowano cztery wnioski pokontrolne, wnosząc o:

1. Uzupełnienie – w ramach kolejnej aktualizacji KPGO 2022 – przedstawionej w tym planie analizy stanu gospodarki odpadami o informacje:
 - a) zawierające, stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d) ustawy o odpadach, dane na temat rodzajów i ilości odpadów poddawanych poszczególnym procesom odzysku i unieszkodliwiania, w tym również w instalacjach położonych poza terytorium kraju;
 - b) zawierające rzetelne dane w zakresie: źródeł powstania i ilości odpadów z sektora pozakomunalnego, a także poszczególnych sposobów zagospodarowania zgromadzonych/wytworzonych odpadów (w tym odpadów z tworzyw sztucznych) zarówno ze źródeł komunalnych, jak i innych niż komunalne (z rozróżnieniem ilości odpadów poddanych recyklingowi, przekształcaniu termicznemu, innym procesom odzysku, składowaniu oraz innym procesom unieszkodliwiania).
2. Prowadzenie systematycznych analiz umożliwiających określenie poszczególnych sposobów zagospodarowania w odniesieniu do ilości wytworzonych odpadów materiałowych w sektorze komunalnym, w tym odpadów z tworzyw sztucznych lub wdrożenie takiego systemu raportowania, który będzie umożliwiał przeprowadzenie takiej analizy w sposób zautomatyzowany w skali kraju oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
3. Podjęcie działań w celu umożliwienia prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej Dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (w zakresie art. 7 ust. 2).

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej informacji NIK wnioskuje do poszczególnych adresatów o:

1. Przyspieszenie prac nad wdrożeniem rozwiązań, które skierują system gospodarowania odpadami w Polsce ku gospodarce o obiegu zamkniętym, w szczególności poprzez:
 - a) przyjęcie standardów dla ekoprojektowania opakowań z tworzyw sztucznych;
 - b) stworzenie rozwiązań prowadzących do poprawy skuteczności selektywnej zbiórki odpadów komunalnych z uwzględnieniem odpadów z tworzyw sztucznych i zapewniających możliwość ich zagospodarowania w sposób zgodny z obowiązującą hierarchią;

Minister Klimatu
i Środowiska

- c) opracowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, który zapewni pokrycie realnych kosztów zbierania i zagospodarowania odpadów (w tym odpadów z tworzyw sztucznych);
 - d) podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie zasadności wdrożenia i założeń funkcjonowania systemu kaucyjnego dla opakowań.
2. Nowelizację przepisów art. 19 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w sposób umożliwiający podejmowanie przez marszałków województw działań windykacyjnych w przypadkach niedokonania przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach wpłaty za PKE lub wpłaty w wysokości niższej od należnej, poprzez dodanie zapisów o stosowaniu w odniesieniu do ww. opłat odpowiednio przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹, analogicznie jak w przypadku przepisów odnoszących się do opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej i opłaty recyklingowej (odpowiednio art. 40 i art. 40d ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi) oraz opłat za PKE dla przedsiębiorców wprowadzających do obrotu baterie lub akumulatory (art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹², po nowelizacji z dniem 1 stycznia 2015 r.).

Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Ścisłą współpracę z Ministrem Klimatu i Środowiska mającą na celu jak najszybsze wdrożenie w Polsce modelu gospodarki o obiegu zamkniętym ze szczególnym naciskiem na gospodarkę odpadami z tworzyw sztucznych.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1850.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Monitorowanie źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz sposobu zagospodarowania

Mimo, że niemal wszystkie jednostki objęte kontrolą prawidłowo wykonywały zadania z zakresu sprawozdawczości związanej z gospodarką odpadami, zagadnienia dotyczące źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz postępowanie z nimi nie były rzetelnie monitorowane. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że przyjęty system sprawozdawczy dotyczący strumienia odpadów komunalnych i pozakomunalnych nie umożliwiał ustalenia wprost m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania. Brak było również danych o ilościach odpadów z tworzyw sztucznych wysyłanych za granicę lub sprowadzanych z innych krajów¹³. Niemniej jednak po wprowadzeniu przez Chiny od 2018 r. zakazu importu niektórych rodzajów odpadów, Polska stała się – obok Malezji, Turcji i Indonezji – jednym z najistotniejszych rynków zagranicznych dla odbioru odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych pochodzących z Wielkiej Brytanii, która należała do największych wytwórców odpadów plastikowych w UE.

Żadna ze skontrolowanych jednostek, a przede wszystkim Ministerstwo Klimatu (wcześniej również Ministerstwo Środowiska¹⁴) nie przeprowadziła pogłębionej analizy danych w celu ustalenia, choćby szacunkowo, możliwych sposobów zagospodarowania poszczególnych strumieni odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych. Tymczasem badania kontrolne NIK w poszczególnych jednostkach – bazujące na danych z różnych źródeł¹⁵ – wykazały, że sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł komunalnych w latach 2017–2018 nie odpowiadał obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, wskazanej w art. 17 ustawy o odpadach. Większość z nich zagospodarowano bowiem w sposób zdecydowanie mniej pożądaný niż poprzez recykling lub przygotowanie do ponownego użycia. Dodatkowo – porównanie do innych rodzajów odpadów – wykazało, że największe trudności w zagospodarowaniu występowały właśnie w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych. Ponadto należy wskazać, że przyjęty przez Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu sposób monitorowania skuteczności zagospodarowania odpadów komunalnych, na podstawie osiągniętych przez poszczególne gminy wskaźników recyklingu i przygotowania do ponownego użycia

¹³ Z wyjątkiem odpadów kierowanych do procesów unieszkodliwiania, przy czym wg oficjalnych danych w latach 2017–2019 nie wystąpił legalny eksport lub import odpadów z tworzyw sztucznych w ww. celach.

¹⁴ Ministerstwo Klimatu powstało z dniem 15 listopada 2019 r. poprzez zmianę nazwy Ministerstwa Środowiska.

¹⁵ Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r. sporządzone przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast lub marszałków województw; KPGO 2022 (w zakresie wyników badań składu morfologicznego odpadów komunalnych), publikacje GUS pn. *Ochrona środowiska* (w zakresie ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu oraz ilości odpadów z sektora pozakomunalnego).

– przy metodologii obliczania tych wskaźników w latach 2017–2018 (i wcześniejszych) – nie w pełni odzwierciedlał stan faktyczny i problemy z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów, w szczególności odpadów z tworzyw sztucznych.

Ustalenia kontroli wykazały również, że poszczególne WIOŚ w latach 2017–2019 nie prowadziły kontroli pod kątem badania składu morfologicznego i kaloryczności odpadów zdeponowanych na składowiskach zlokalizowanych na terenie gmin objętych kontrolą, a jak pokazały szacunki NIK znaczne ilości odpadów z tworzyw sztucznych (charakteryzujące się wysoką kalorycznością) poddawano składowaniu. Brak powyższych działań – oprócz ryzyka dopuszczenia do zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych niezgodnie z obowiązującą hierarchią – mógł także nie zapewniać wyeliminowania zagrożeń związanych z nieprawidłowym składowaniem odpadów. Potwierdza to w szczególności wzrastająca liczba pożarów miejsc ich składowania.

Podsumowując, działania Ministra Środowiska¹⁶, a następnie Ministra Klimatu¹⁷, jako organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki związanej z gospodarką odpadami na obszarze kraju, były niewystarczające do przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej analizy problemowej na temat postępowania z odpadami z tworzyw sztucznych, a także identyfikacji ewentualnych problemów z zagospodarowaniem tych odpadów. Może to przyczyniać się do ograniczenia możliwości wdrożenia adekwatnych rozwiązań służących poprawie realizacji zadań w tym zakresie. Zdaniem NIK dogłębna diagnoza zachodzących zdarzeń i występujących problemów z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych połączona z analizą uwarunkowań rynkowych stanowi element niezbędny do stworzenia skutecznych rozwiązań w gospodarce odpadami oraz przybliżenia do przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym.

Z wyjątkiem nielicznych przypadków skontrolowani marszałkowie województw wywiązywali się z obowiązków weryfikacyjnych i sprawozdawczych dotyczących gospodarki odpadami zgodnie z obowiązującymi przepisami.

¹⁶ Stosownie do postanowień § 1 pkt 2 ppkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 1904, ze zm.), uchylonego z dniem 11 grudnia 2017 r., a następnie § 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 96), uchylonego z dniem 15 listopada 2019 r., Minister Środowiska kierował działem administracji rządowej środowisko. Natomiast zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220), minister kierujący określonym działem administracji rządowej jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

¹⁷ Stosownie do postanowień § 1 pkt 2 ppkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495), Minister Klimatu kierował działem administracji rządowej klimat. Natomiast z dniem 29 lutego 2020 r. w ustawie o działach administracji rządowej dodano dział klimat (art. 5 pkt 8a), który obejmuje w szczególności sprawy z zakresu gospodarki odpadami, w tym jako element gospodarki o obiegu zamkniętym (art. 13a ust. 1 pkt 7).

Wśród 15 skontrolowanych gmin tylko dwie nie osiągnęły wymaganego za 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla odpadów komunalnych, jednak sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych nie był prawidłowy w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. W większości gmin objętych kontrolą dominowały inne niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych (w 2017 r. w 13 gminach stanowiły one od 55% do 95%, a w 2018 r. w 12 gminach od 71% do 88%).

Monitorowanie źródeł powstawania odpadów, ich ilości oraz poszczególnych sposobów zagospodarowania powinno leżeć u podstaw sprawnie funkcjonującego systemu gospodarki odpadami. Dotyczy to oczywiście całego strumienia odpadów, ale także ich poszczególnych rodzajów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych. Podkreślić jednak należy, że niewystarczające jest badanie wyłącznie zmian w poziomie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów lub ich poszczególnych rodzajów, z pominięciem danych o sposobie zagospodarowania pozostałej części wytworzonych odpadów.

Niestety w Polsce brak jest jednolitego i kompletnego systemu gromadzenia oraz raportowania danych o odpadach, a problem ten szczególnie uwiadamia się w przypadku konieczności analizy danych o poszczególnych strumieniach odpadów, a więc także informacji o ilościach i sposobach zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych. Ministerstwo Klimatu (poprzednio Ministerstwo Środowiska) stworzyło – na podstawie kilku ustaw i rozporządzeń wykonawczych – system sprawozdawczy dotyczący odpadów komunalnych, odpadów opakowaniowych i przedsiębiorców prowadzących gospodarkę odpadami. Odrębny system sprawozdawczy stworzony został przez GUS. Równocześnie jednostka ta odpowiedzialna jest za przekazywanie danych krajowych do Eurostatu, lecz prezentowane tam dane – zwłaszcza o wskaźnikach recyklingu odpadów komunalnych (z uwagi na odmienną metodologię obliczania) – nie są tożsame z danymi gromadzonymi przez Ministerstwo Klimatu (a wcześniej Ministerstwo Środowiska). I chociaż powyższe rozwiązania są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, to jednak nie zapewniają możliwości pełnej rozliczalności systemu gospodarki odpadami, również w części dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych i utrudniają prowadzenie analiz prawidłowości i skuteczności funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

Różne systemy
sprawozdawcze
gospodarki odpadami

5.1.1. Wybrane dane o odpadach w Eurostat

Za przekazywanie danych krajowych o odpadach do Eurostat odpowiedzialny jest GUS. Jednostka ta gromadzi dane o odpadach komunalnych w ramach badania realizowanego na formularzu M-09 – *Sprawozdanie o wywozie i przetwarzaniu odpadów*. Natomiast dane o odpadach innych niż komunalne są opracowane na podstawie badania GUS realizowanego na formularzu OS-6 – *Sprawozdanie o odpadach (z wyłączeniem odpadów komunalnych)*¹⁸.

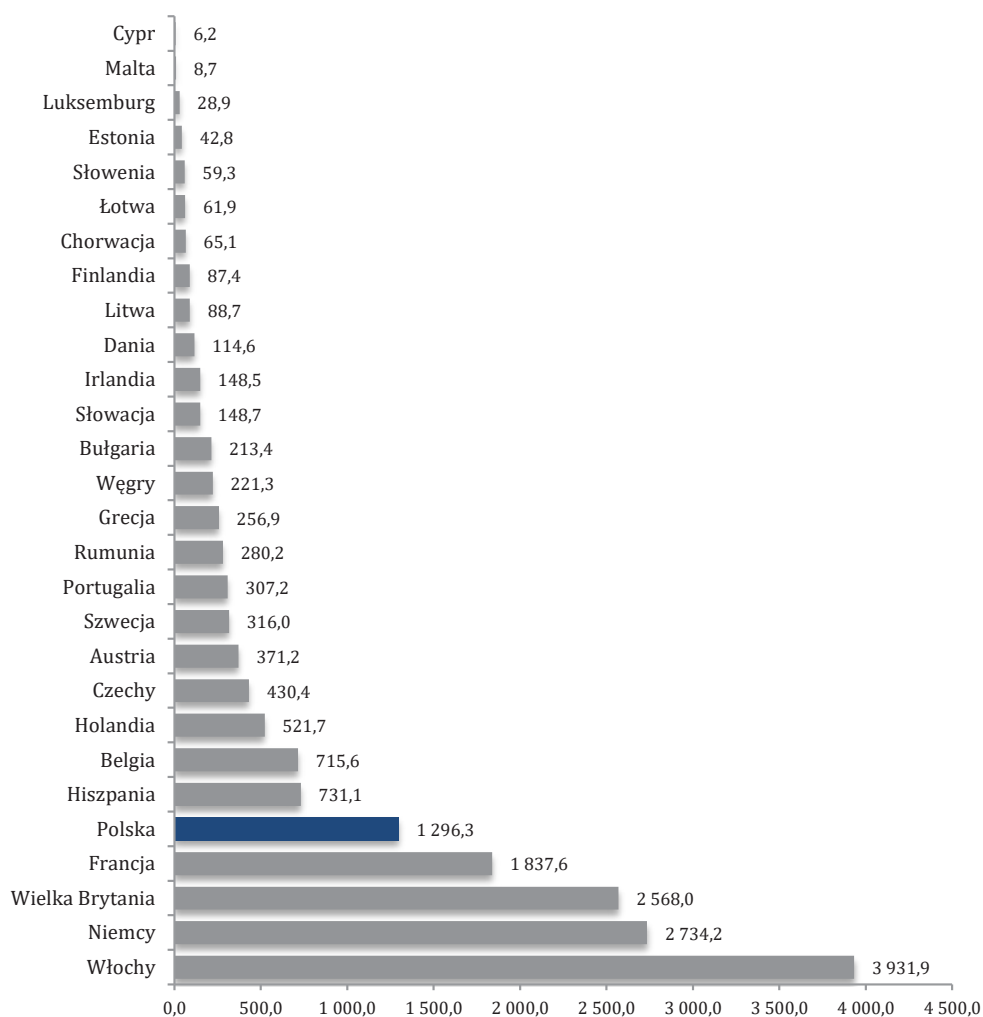
¹⁸ Badanie to nie obejmuje wszystkich wytwórców odpadów, lecz tylko te zakłady, które spełniają kryterium sprawozdawcze, tj. zakłady wytwarzających w ciągu roku sumarycznie powyżej 1 tys. ton odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, z wyłączeniem odpadów komunalnych, lub posiadających 1 milion ton i więcej odpadów nagromadzonych. W związku z powyższym wyniki badania dotyczące tworzyw sztucznych nie w pełni odzwierciedlają skalę zjawiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według danych przedstawionych przez Eurostat, Polska znajdowała się na piątym miejscu wśród krajów UE pod względem ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych w 2016 r. (z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych). Łącznie pięć pierwszych krajów uszeregowanych w takiej skali generowało aż 70,3% zidentyfikowanych odpadów z tworzyw sztucznych (ze źródeł komunalnych i innych niż komunalne) w całej UE, w tym „wkład” Polski stanowił 7,4%. Dane te wyraźnie wskazują, że prawidłowe zagospodarowanie odpadów z tworzyw sztucznych w Polsce jest istotnym wyzwaniem gospodarczym i środowiskowym.

Wykres nr 1

Ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych [w tys. ton] w krajach UE w 2016 r. (z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat.

Generalne dane (w ujęciu globalnym) wskazują, że wielkość produkcji tworzyw sztucznych, a w konsekwencji ilość generowanych odpadów związana jest z liczbą ludności¹⁹. Ciekawych informacji dostarcza porównanie danych w ww. zakresie wśród krajów wytwarzających największą ilość tych odpadów. Przykładowo ilość wygenerowanych odpadów z tworzyw

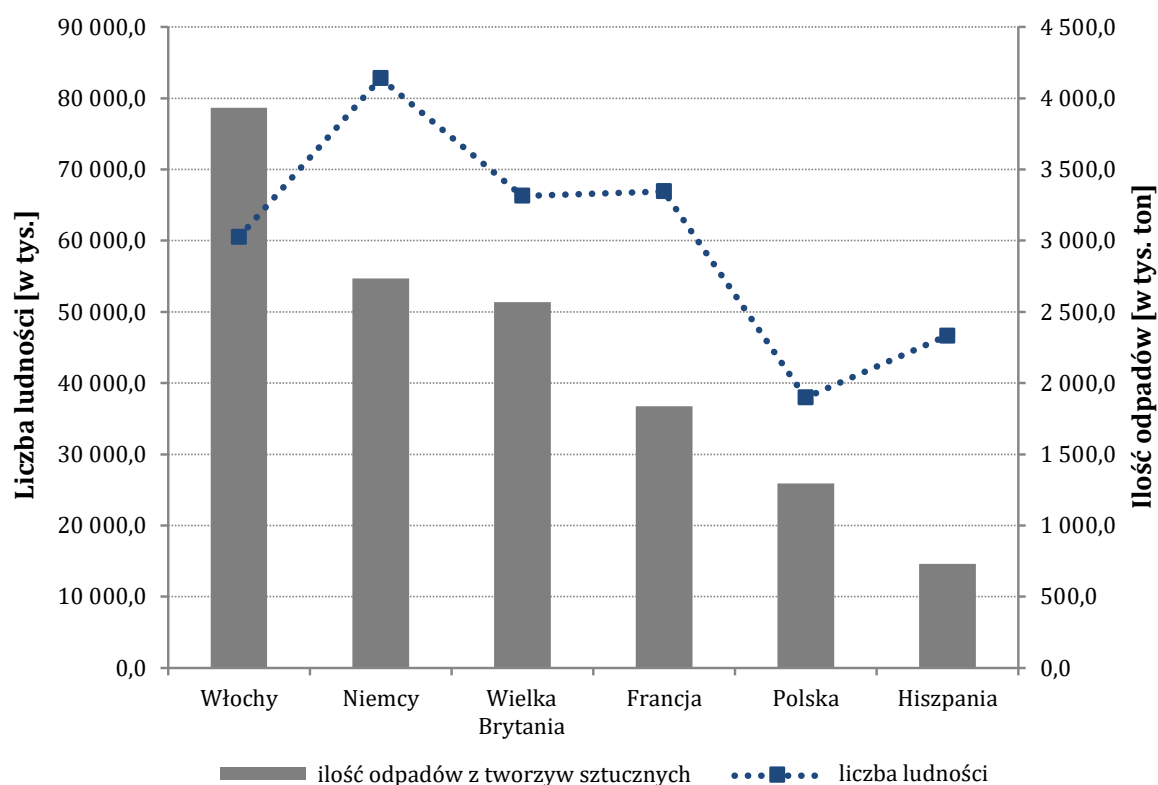
¹⁹ Dane o wielkości produkcji tworzyw sztucznych w latach 1950-2018 przedstawiono w załączniku 6.4. do informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sztucznych we Włoszech była o 44% większa niż w Niemczech, mimo że liczba ludności w tym kraju była mniejsza o 27%. Podobną sytuację można dostrzec w Polsce, gdzie ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych była aż o 77% większa niż w Hiszpanii, przy populacji niższej o 19%. Może to wskazywać m.in., że struktura zakupów konsumpcyjnych była znacząco zróżnicowana w poszczególnych krajach. Z kolei sferę tę można – do pewnego stopnia – kształtować poprzez działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich właściwego zagospodarowania.

Wykres nr 2

Ilość wytworzonych w 2016 r. odpadów z tworzyw sztucznych na tle liczby ludności w wybranych krajach UE

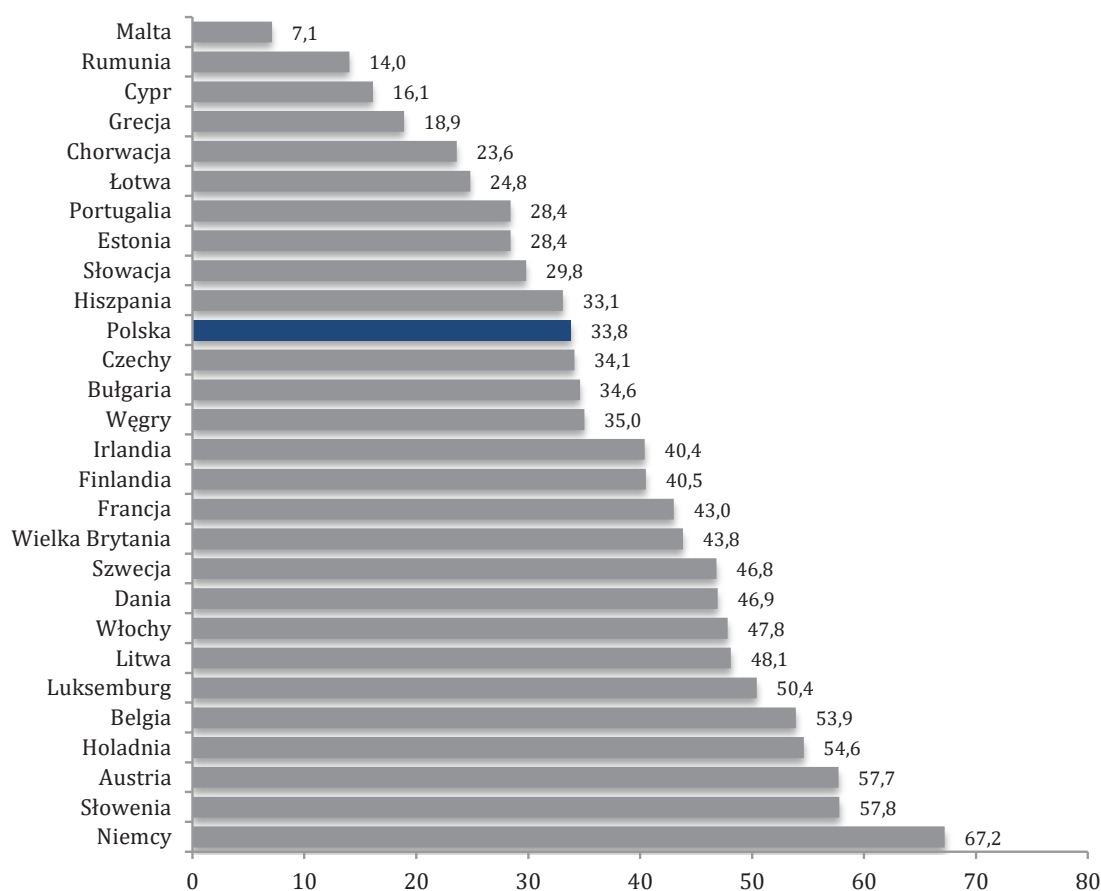


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat.

Dane prezentowane przez Eurostat zawierają informacje o sposobach zagospodarowania w odniesieniu do całkowitego strumienia odpadów, lecz nie umożliwiają ustalenia sposobu postępowania wyłącznie z odpadami materiałowymi, w tym odpadami z tworzyw sztucznych. Pośrednio w tym celu można posłużyć się wskaźnikiem recyklingu odpadów komunalnych. Trzeba jednak pamiętać, że na potrzeby Eurostat wskaźnik ten obliczany jest z uwzględnieniem wszystkich frakcji odpadów komunalnych, odmiennie niż w systemie krajowym, w ramach którego do obliczenia wskaźnika recyklingu brane są pod uwagę cztery rodzaje odpadów: papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne. Wśród krajów UE tylko dziewięć państw osiągnęło w 2017 r. wskaźnik recyklingu poniżej 30%. Polska w tym zestawieniu znajdowała się na 11 pozycji (od końca), ze wskaźnikiem na poziomie 33,8%. Z kolei sześć krajów osiągnęło w ww. roku wskaźnik recyklingu powyżej 50%.

Wykres nr 3

Wskaźniki recyklingu [w %] odpadów komunalnych w krajach UE w 2017 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat.

5.1.2. Monitoring danych o odpadach z tworzyw sztucznych na podstawie systemu sprawozdawczego stworzonego przez resort środowiska

Mimo wzrostu poziomów recyklingu i ilości odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych selektywnie w dalszym ciągu są one zagospodarowywane i gromadzone w sposób niezapewniający osiągnięcia oczekiwanych rezultatów w najbliższej przyszłości

Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r.²⁰ sporządzone przez kierowników jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i wojewódzkiego zawierały dane o ilości poszczególnych odpadów odebranych od mieszkańców²¹ i zebranych z terenu gmin w PSZOK (2017 r. i 2018 r.) oraz punktach skupu (tylko w 2018 r.)²². Dane te stanowiły w szczególności podstawę monitorowania przez Ministra Środowiska, a następnie Ministra Klimatu stanu gospodarki odpadami komunalnymi w skali kraju, w tym oceny wdrażania celów KPGO 2022. Według informacji przedstawionych w toku kontroli w latach 2016–2018 odnotowano systematyczny wzrost poziomu recyklingu odpadów komunalnych w skali kraju, jak również ilości tych odpadów zebranych w sposób selektywny. Z całą pewnością były

²⁰ Dalej: *Sprawozdania o odpadach komunalnych*.

²¹ Odpowiednio: cz. IIa, IIc i IId sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. II sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

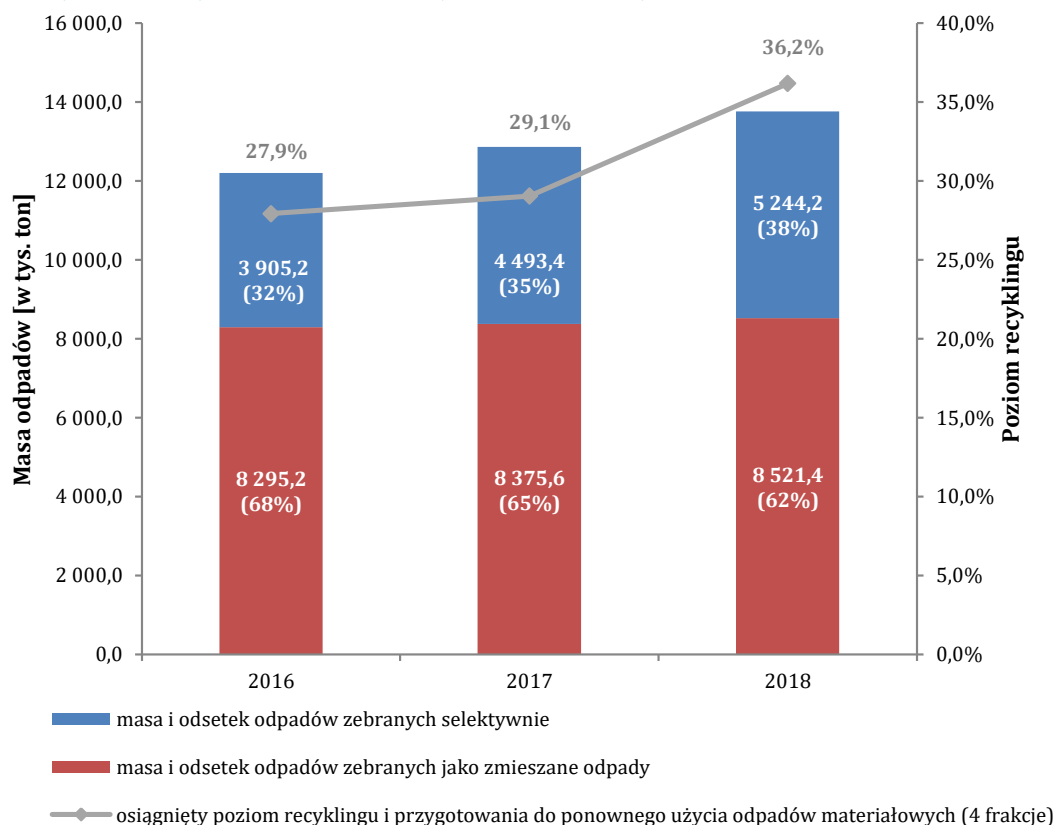
²² Odpowiednio: cz. III sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. Va i VIa sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

to pozytywne tendencje, niemniej jednak podkreślić należy, że większość odpadów komunalnych odebrana i zebrana została jako odpady zmieszane, a odpady z następujących frakcji: papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne zagospodarowano przede wszystkim w sposób mniej pożądany w kontekście obowiązujących zasad (tj. w procesach innych niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia).

Wykres nr 4

Masa zebranych i odebranych odpadów komunalnych oraz poziom recyklingu w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Klimatu.

Z powyższych danych można również wyciągnąć następujące wnioski:

- masa odbieranych i zbieranych odpadów komunalnych wzrastała w latach 2016–2018 średnio o 4,3% rocznie²³, podczas gdy jeden z celów KPGO 2022 dotyczył zmniejszenia ilości powstających odpadów komunalnych, a zapobieganie powstawaniu odpadów zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii sposobów postępowania z odpadami;
- średnioroczny wzrost wskaźnika recyklingu dla komunalnych odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) wyniósł 2,75 punktu procentowego, co przy założeniu utrzymania tego tempa wzrostu może oznaczać w 2020 r. wskaźnik recyklingu na poziomie ok. 42%, przy wymaganym minimalnym poziomie w tym zakresie w wysokości 50%.

²³ W latach 2016–2018 odebrano i zebrano następujące ilości odpadów komunalnych w skali kraju: 12 200,4 tys. ton, 12 869,0 tys. ton i 13 765,7 tys. ton.

Źródła powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz sposób zagospodarowania nie były rzetelnie monitorowane

Ustalenia kontroli wykazały, że niemal wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi wymogami prawnymi, wypełniały obowiązki sprawozdawcze związane z gospodarką odpadami lub weryfikacyjne względem tych danych. Także resort środowiska (później klimatu) prowadził weryfikację rezultatów przewidzianych w KPGO 2022 według przyjętych zasad. Mimo tego, zagadnienia dotyczące źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz postępowanie z nimi nie były rzetelnie monitorowane.

Informacje przedstawione w krajowym oraz wojewódzkich planach gospodarki odpadami²⁴ w większości przypadków nie pozwalały na ustalenie całkowitej ilości wytworzonych na danym terenie odpadów z tworzyw sztucznych z uwzględnieniem składu morfologicznego odpadów komunalnych. Ograniczały się one do ilości odpadów komunalnych odebranych i zebranych selektywnie, co nie uwzględniało znacznych ilości tych odpadów zawartych przede wszystkim w odpadach zmieszanych. W planach tych nie przedstawiono również danych umożliwiających ustalenie łącznej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych poza sferą komunalną, a przedstawione dane w tym zakresie na ogół odnosiły się do odpadów opakowaniowych, które mają różne źródła powstawania (np. sektor komunalny, działalność handlowa, przemysłowa). Wreszcie dane zawarte w wymienionych planach nie pozwalały na ustalenie dokładnego i ostatecznego sposobu zagospodarowania zarówno komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych, jak i pochodzących ze źródeł innych niż komunalne. Przykładowo w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022, oszacowano co prawda – na podstawie przeprowadzonych (na potrzeby opracowania planu) badań składu morfologicznego odpadów komunalnych – ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych dla roku bazowego (179 800 ton w 2014 r., przy 24 481 tonach zebranych i odebranych w sposób selektywny), lecz na podstawie informacji przedstawionych w tym dokumencie nie można ustalić sposobu zagospodarowania co najmniej 155 319 ton wytworzonych odpadów z badanej frakcji, co stanowiło 86% szacunkowej ilości tych odpadów objętych systemami zbiórki zorganizowanymi przez gminy z obszaru województwa małopolskiego. Ponadto w dokumencie tym wskazano, że z łącznej masy odpadów komunalnych za 2014 r. ok. 98% zostało zagospodarowane w procesach odzysku, a pozostałe 2% w procesach unieszkodliwiania, przy czym z uwagi na fakt, że źródłem powyższych danych były sprawozdania gminne to (cyt.) *nie przedstawiają one kompletnych informacji dotyczących finalnego zagospodarowania odpadów komunalnych w województwie, uwzględniających efekty przetwarzania w instalacjach*.

Z uwagi na przedstawione wcześniej argumenty, w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Klimatu²⁵ wskazano m.in., że przedstawiona w KPGO 2022 analiza stanu gospodarki odpadami nie odzwierciedlała

²⁴ Wzięto pod uwagę plany obowiązujące w województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim oraz śląskim.

²⁵ Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli ustaleń w tym zakresie na poziomie objętych kontrolą urzędów wojewódzkich dokonywano jedynie w celach informacyjnych.

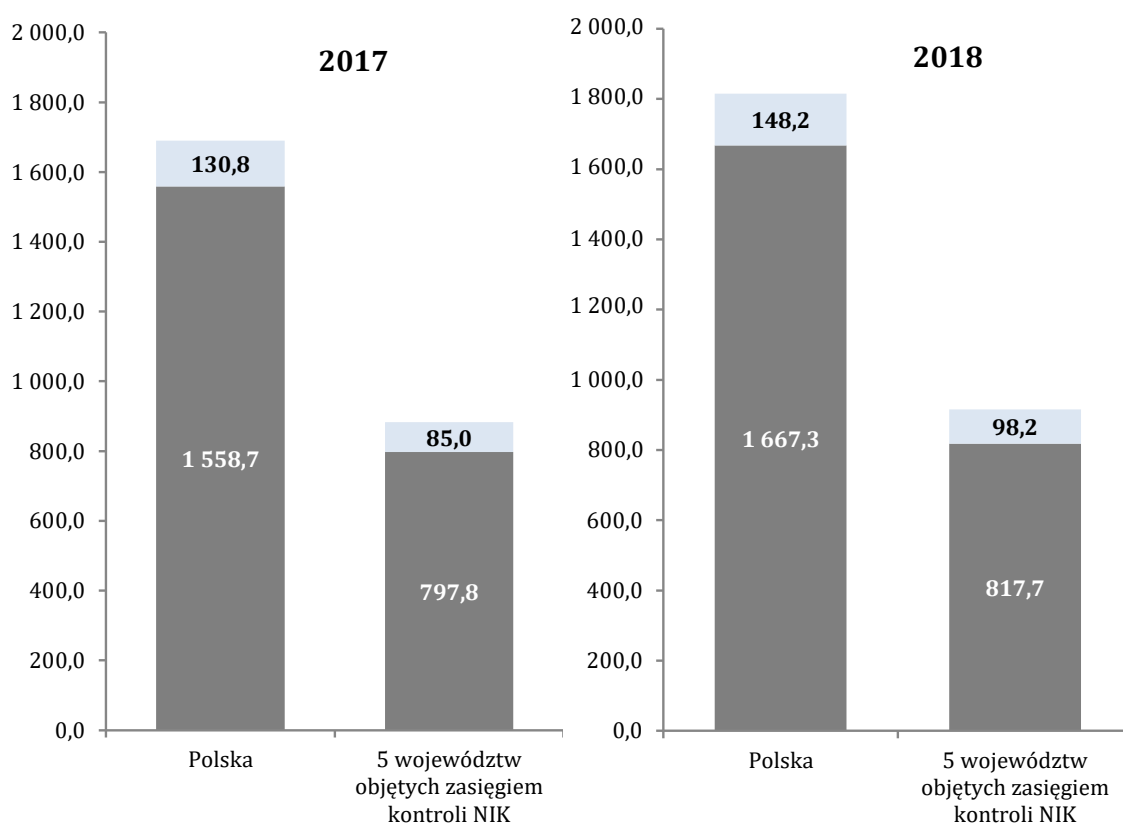
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stanu faktycznego o zagospodarowaniu zgromadzonych/wytworzonych odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych zarówno ze źródeł komunalnych, jak i innych niż komunalne.

Dla potrzeb niniejszej kontroli ustalono²⁶, że w skali kraju wytworzono co najmniej 1 689 467 ton w 2017 r. oraz 1 815 472 tony w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych, z czego odpowiednio 92,3% i 91,8% pochodziło z sektora komunalnego, a 7,7% i 8,2% stanowiły odpady inne niż komunalne.

Wykres nr 5

Ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych ustalona na potrzeby kontroli [w tys. ton]



Źródło: opracowanie własne NIK z uwzględnieniem danych przekazanych przez GUS o innych niż komunalne odpadach z tworzyw sztucznych.

Zaznaczyć należy, że dane o ilościach odpadów z tworzyw sztucznych, przedstawione na wykresie nr 5, są niepełne. W informacji pisemnej GUS na temat odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł innych niż komunalne wskazano bowiem (cyt.) *GUS dysponuje danymi dotyczącymi ilości wytworzonych odpadów za lata 2017–2018, zbieranymi na formularzu OS-6 „Sprawozdanie o odpadach (z wyłączeniem odpadów komunalnych)”*. Należy jednak podkreślić, że badanie na formularzu OS-6

²⁶ Na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz w zakresie odpadów komunalnych (których wyniki przedstawiono w dalszej części informacji) oraz z uwzględnieniem danych przekazanych przez GUS w przypadku odpadów innych niż komunalne (dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

nie obejmuje wszystkich wytwórców odpadów, lecz tylko te zakłady, które spełniają kryterium sprawozdawcze, tj. zakłady wytwarzające w ciągu roku sumarycznie powyżej 1 tys. ton odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, z wyłączeniem odpadów komunalnych, lub posiadające 1 milion ton i więcej odpadów nagromadzonych. W związku z powyższym wyniki badania dotyczące tworzyw sztucznych nie w pełni odzwierciedlają skalę zjawiska (...) Jako odpady z tworzyw sztucznych ze źródeł innych niż komunalne przyjęto kody odpadów (...) 02 01 04, 07 02 13, 12 01 05, 16 01 19, 17 02 03, 19 12 04.

Jedynie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego stwierdzono, że sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. zostały przekazane Ministrowi Środowiska mimo nie w pełni zweryfikowanych i uzgodnionych sprawozdań gminnych za te okresy. NIK nie podziela przy tym argumentacji przedstawionej w toku kontroli ww. jednostki, w której wskazano, że obowiązujące przepisy nakładały wprowadzić obowiązek sporządzenia przez marszałka województwa ww. sprawozdań w terminie do 15 lipca roku następującego po roku sprawozdawczym, lecz nie definiowały tego terminu, jako terminu ostatecznej weryfikacji sprawozdań gminnych. Z samej choćby chronologii uregulowań prawnych wynika, że weryfikacja powinna być procesem wcześniejszym w stosunku do czynności sporządzenia sprawozdania. Obowiązek weryfikacji danych przedstawionych w sprawozdaniu gminnym wynika bowiem z postanowień art. 9r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast konieczność sporządzenia sprawozdania na poziomie regionalnym w określonym terminie uregulowano w kolejnym przepisie, tj. art. 9s cyt. ustawy. Oczywistym również jest, że w przypadku sporządzenia korekty sprawozdania przez jedną lub więcej gmin po terminie złożenia sprawozdania przez marszałka województwa, należy dane w tych sprawozdaniach poddać ponownej weryfikacji.

Brak wskazanych wcześniej informacji o ilościach i sposobach zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych w planach gospodarki odpadami i konieczność indywidualnego ustalenia przez NIK ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a w przypadku odpadów komunalnych także sposobów ich zagospodarowania (z wykorzystaniem metod szacunkowych) wynikał z niżej przedstawionych mankamentów systemu raportowania danych o odpadach.

Dane o odpadach komunalnych z tworzyw sztucznych były niewystarczające do ustalenia pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania

Przede wszystkim należy wskazać, że Minister Środowiska nie zbudował takiego systemu raportowania danych o odpadach komunalnych, który umożliwiałby ustalenie wprost m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania. Gromadzone przez Ministra Środowiska (a później będące w posiadaniu Ministra Klimatu) sprawozdania marszałków województw o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. wprowadzić umożliwiają monitorowanie osiągniętych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów materiałowych (łącznie frakcje odpadów papieru, metalu, szkła i tworzyw sztucznych) oraz poszczególnych ilości tych odpadów poddanych wskazanym procesom zagospodarowania, lecz wykazywane w nich dane nie dają możliwości określenia sposobu

zagospodarowania pozostałej części tych odpadów. Oczywiście wzrost poziomów recyklingu będzie świadczył o pewnej poprawie w skuteczności zagospodarowania odpadów, niemniej jednak brak informacji o tym, co stało się z pozostałą częścią z nich nie pozwoli na zbilansowanie całego systemu gospodarki odpadami, w tym również gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych. Podkreślić należy, że to właśnie inne niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia sposoby zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych (w szczególności przekształcanie termiczne i procesy unieszkodliwiania, w tym składowanie) powinny być przedmiotem szczególnego nadzoru i monitorowania, ponieważ zajmują one niższe miejsce w hierarchii sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy o odpadach.

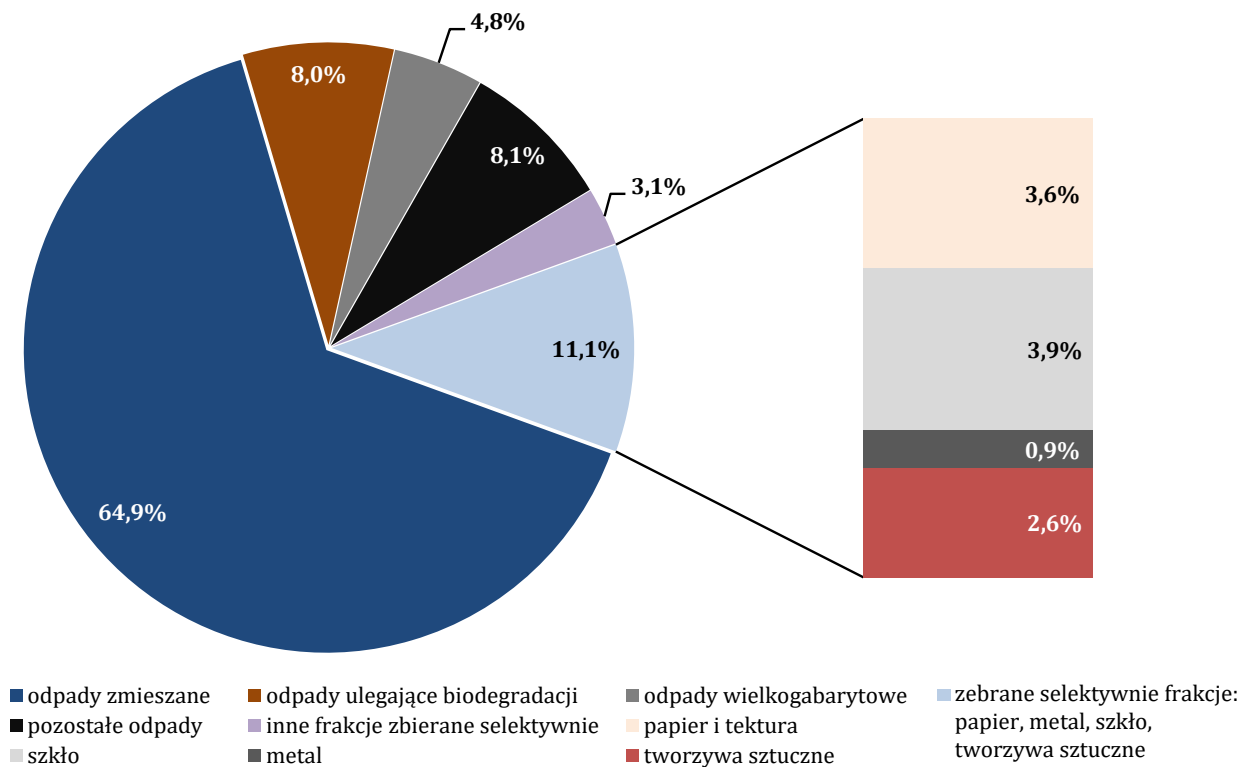
Przeprowadzona przez NIK analiza danych z obszaru pięciu województw²⁷ wykazała, że odpady z tworzyw sztucznych zebrane w sposób selektywny stanowiły odpowiednio od 1,3% do 3,7% w 2017 r. oraz od 1,9% do 3,8% w 2018 r. w łącznym strumieniu odebranych i zebranych odpadów komunalnych na terenie poszczególnych województw²⁸. Łączny udział odpadów z tworzyw sztucznych w całkowitym strumieniu odpadów komunalnych odebranych i zebranych w 2018 r. na terenie pięciu analizowanych województw ukształtował się na poziomie 2,6%. Odpady materiałowe (papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne) stanowiły w ww. ujęciu 11,1% całkowitej masy odpadów komunalnych. Natomiast dominujący udział w łącznym strumieniu (64,9%) miały odpady zmieszane o kodzie 20 03 01 (szczegółowe dane dla 2018 r. zamieszczono w Załączniku 6.5. do informacji).

²⁷ Województwa objęte zasięgiem terytorialnym kontroli NIK, tj. dolnośląskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie oraz śląskie.

²⁸ Analizy przeprowadzono z wyłączeniem danych o odpadach budowlanych i rozbiórkowych – grupa 17.

Wykres nr 6

Łączny udział odpadów z tworzyw sztucznych w całkowitym strumieniu odebranych i zebranych odpadów komunalnych w 2018 r. na terenie województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

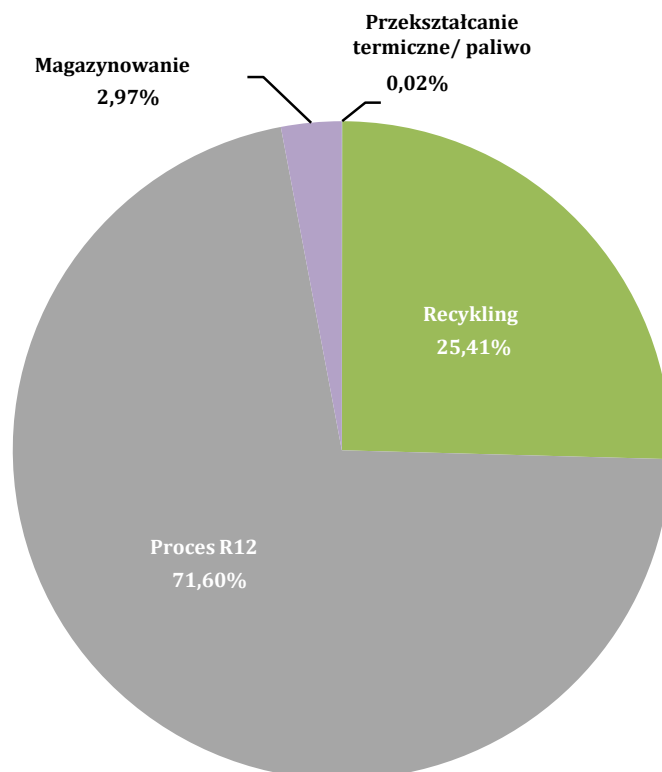
Sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. zawierały w szczególności informacje o rodzajach procesów zagospodarowania, do których skierowano zgromadzone odpady komunalne, lecz dane te nie pozwalały na pełną identyfikację ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że w przypadku zdecydowanej większości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, w tym także odpadów z tworzyw sztucznych, jako sposób zagospodarowania wskazane zostały inne procesy odzysku, w których dominujący udział miał proces przejściowy, który nie stanowi ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów, tj. proces oznaczony kodem R12 (*Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11*). W procesie tym odpady na ogół poddawane są sortowaniu w odpowiednich instalacjach, a dopiero w dalszej kolejności mogą one zostać skierowane do recyklingu bądź innych procesów, np. składowania jako pozostałości z ww. procesu lub spalania przez cementownię. Niestety dane sprawozdawcze nie dostarczają informacji, które umożliwiłyby ustalenie w pełni dalszego sposobu postępowania z odpadami skierowanymi do procesu R12. Generalnie w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych, inne procesy odzysku stanowiły odpowiednio od 69,8% do 94,2% w 2017 r. oraz od 59,4% do 94,2% w 2018 r. całkowitej masy odpadów przekazanych do zagospodarowania na terenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poszczególnych województw objętych analizą²⁹. Przykładowe dane o sposobie zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych wg danych sprawozdawczych przedstawiono także na wykresie nr 7 (szczegółowe dane o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych w województwie małopolskim w 2018 r., z uwzględnieniem odpadów z tworzyw sztucznych przedstawiono w Załączniku 6.6. do informacji).

Wykres nr 7

Sposób zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych w 2018 r. w województwie małopolskim z uwzględnieniem poszczególnych procesów wskazanych w sprawozdaniu o odpadach komunalnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje należy uznać, że przyjęty system sprawozdawczy dotyczący odpadów komunalnych nie umożliwia ustalenia wprost ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów, ponieważ:

- w sprawozdaniach nie dokonuje się ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględnia ilości tych odpadów znajdujących się przede wszystkim w odpadach zmieszanych;
- brak jest szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów w instalacjach, wskazujących jakie ilości odpadów materiałowych

²⁹ Podobne zależności wystąpiły w odniesieniu do wszystkich odpadów komunalnych, tj. odpowiednio od 64,6% do 78,7% w 2017 r. oraz od 53,2% do 77,1% w 2018 r. wszystkich odpadów skierowano do innych procesów odzysku na terenie poszczególnych województw objętych analizą.

(papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) zostały ostatecznie wytworzone wtórnie (wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych) po zakończeniu tych procesów oraz pełnych³⁰ danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

Niekompletność systemu raportowania danych o odpadach komunalnych, w tym odpadach z tworzyw sztucznych uwypukla także fakt, że w toku kontroli NIK Ministerstwo Klimatu wskazało m.in., że:

- nie posiada danych o ilości odpadów komunalnych (także w części dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych) podlegających składowaniu oraz ilości odpadów podlegających recyklingowi lub przygotowaniu do ponownego użycia poza granicami kraju, a dane takie gromadzone są odpowiednio przez GUS oraz GIOŚ;
- sprawozdania marszałków województw nie zawierają dedykowanych tabel, w których raportowana jest osobno masa odpadów powstała po przetworzeniu odpadów w procesach R12.

Zauważyć jednak należy, że z informacji udzielonych przez GUS i GIOŚ³¹ wynika, że nie można zidentyfikować powyższych danych w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych. W informacji pisemnej GUS wskazano w szczególności (cyt.) *Na podstawie zebranych informacji pochodzących z badania na sprawozdaniu M-09 „Sprawozdanie o wywozie i przetwarzaniu odpadów komunalnych” nie ma możliwości określenia ilości składowanych tworzyw sztucznych będących odpadami komunalnymi ogółem, tj. zebranych selektywnie i występujących w odpadach zmieszanych. Na formularzu M-09 nie są zbierane dane o odpadach zmieszanych poddanych przekształcaniu na frakcje, tym samym nie ma możliwości podania danych całościowych o ilości tworzyw sztucznych poddanych składowaniu, a jedynie dotyczące składowania części zebranej selektywnie.* Z kolei w piśmie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wskazano w szczególności, że GIOŚ nie posiada informacji o ilości odpadów z tworzyw sztucznych przywiezionych do Polski lub wywiezionych z Polski w celu odzysku, w tym recyklingu bądź przygotowania do ponownego użycia. Ponadto wskazano, że GIOŚ posiada dane dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do procesu unieszkodliwienia, ponieważ takie przemieszczanie wymaga procedury zgłoszenia, niezależnie od rodzaju odpadów, przy czym legalny przywóz odpadów z tworzyw sztucznych do Polski lub wywóz z Polski, w celu ich unieszkodliwienia, w latach 2017–2019 nie zaistniał. Natomiast przemieszczanie odpadów z „zielonej” listy do procesów odzysku nie wymaga ww. procedury i GIOŚ nie posiada danych na jego temat.

Na tle powyższych informacji GIOŚ, ciekawie prezentują się ustalenia przedstawione w raporcie brytyjskiego odpowiednika NIK³². Wynika z nich w szczególności, że w 2017 r. Chiny były najważniejszym zagra-

³⁰ Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIA sprawozdania za 2018 r. (*Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu województwa w danym okresie sprawozdawczym*) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

³¹ Informacje przekazane w toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³² Raport przygotowany przez National Audit Office, pn. *The packaging recycling obligations*, opublikowany 23 lipca 2018 r. Elektroniczna wersja raportu dostępna pod adresem: <https://www.nao.org.uk/report/the-packaging-recycling-obligations/> [dostęp: 30.09.2020 r.]

nicznym odbiorcą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych z terenu Wielkiej Brytanii (25% ilości eksportowanych odpadów). Kolejnymi najważniejszymi klientami były Polska, Malezja i Turcja, których udział w łącznym eksporcie ww. odpadów z Wielkiej Brytanii wyniósł w 2017 r. po 11%. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Wielka Brytania należała do największych wytwórców odpadów z tworzyw sztucznych w UE (wykres nr 1). Równocześnie z przedmiotowego raportu wynika, że po wprowadzeniu przez Chiny od 2018 r. zakazu importu niektórych rodzajów odpadów, udział tego kraju w ilości eksportowanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych z Wielkiej Brytanii znacząco zmalał. Porównując dane z I kwartału 2017 r. do analogicznego okresu roku następnego odnotowano zmniejszenie udziału Chin w imporcie ww. odpadów z 40% do zaledwie 3%. Równocześnie w I kwartale 2018 r. najistotniejszymi rynkami zagranicznymi dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych pochodzących z Wielkiej Brytanii stały się: Malezja (17% całkowitego eksportu), Turcja (16%), Polska (12%) oraz Indonezja (11%)³³. Jeszcze ciekawsze są informacje przytoczone w pkt 3.11 ww. raportu (str. 45), z których wynika, że (cyt.) *Polska importuje w celu recyklingu odpady z wielu krajów, w tym z Wielkiej Brytanii. Niedawno polscy ministrowie wyrazili obawy, że niektóre z tych odpadów są wyrzucane lub nielegalnie spalane z powodu wzrostu ilości zapasów przekraczających możliwości przetwórcze zakładów.*

Podkreślić również należy, że dane pozyskiwane przez GUS dotyczące odpadów (sprawozdania M-09, OS-6) pochodzą z zupełnie innego (nie w pełni porównywalnego) systemu sprawozdawczego. Stąd wykazywały one w odniesieniu do łącznej ilości odpadów komunalnych różnice w porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniach marszałków województw lub danymi będącymi w posiadaniu Ministra Środowiska, a później Ministra Klimatu. Przykładowo dane o masie zgromadzonych odpadów komunalnych w skali kraju były w latach 2016–2018 niższe odpowiednio o 546 tys. ton (4,5%), 900 tys. ton (7,0%) oraz 1 281 tys. ton (9,3%) w porównaniu do danych wskazanych przez Ministerstwo Klimatu, a dane o ilości odpadów komunalnych poddanych przekształcaniu termicznemu w 2017 r. wykazywały rozbieżność na poziomie co najmniej 573 tys. ton (24,4% względem danych podanych przez Ministra Środowiska)³⁴. Co jednak ważniejsze – odmiennie niż przypadku sprawozdawczości odpadowej ustanowionej przez resort środowiska – w odniesieniu do sprawozdań

³³ Dane przedstawione na wykresie nr 18, str. 46 raportu National Audit Office.

³⁴ W informacji Ministra Środowiska na temat spalarni odpadów komunalnych z 1 kwietnia 2019 r., skierowanej do Sejmowej Podkomisji stałej ds. monitorowania gospodarki, wskazano m.in., że w 2017 r. w spalarniach tych spalono 849 tys. ton odpadów, a cementownie spaliły łącznie 1866 tys. ton odpadów (w tym 1 221 tys. ton stanowiły odpady w postaci paliwa alternatywnego, a 91 tys. ton pozostałości z mechanicznego przetwarzania odpadów). Równocześnie określono, że z masy spalonego paliwa alternatywnego 855 tys. ton pochodziło z odpadów komunalnych. Zakładając nawet, że cała reszta odpadów spalonych w cementowniach pochodziła z sektora komunalnego (1866 tys. ton – 1 221 tys. ton = 645 tys. ton) oraz biorąc pod uwagę ilość spalonych odpadów w spalarniach odpadów komunalnych (849 tys. ton) i ilość spalonego w cementowniach paliwa alternatywnego pochodzącego z odpadów komunalnych (855 tys. ton), można ustalić, że w 2017 r. przekształcaniu termicznemu w spalarniach i cementowniach poddano łącznie maksymalnie 2349 tys. ton odpadów komunalnych. Równocześnie w powyższym dokumencie powołano się na dane przedstawione w opracowaniu GUS pn. *Ochrona środowiska 2018*, z którego wynika m.in., że w 2017 r. w Polsce poprzez przekształcanie termiczne zagospodarowano 2922 tys. ton odpadów komunalnych (str. 150 wskazanego opracowania).

GUS nie jest prowadzona weryfikacja danych na zasadach określonych w ustawie o odpadach oraz w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolejnym argumentem potwierdzającym powyższe stwierdzenia o braku możliwości pełnego monitorowania sposobu postępowania z odpadami komunalnymi na podstawie funkcjonującego systemu sprawozdawczego jest fakt, że jako jeden z kierunków działań w KPGO 2022 (Rozdział 5) przyjęto wdrożenie rozwiązań pozwalających na należyte monitorowanie i kontrolę postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowywaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych (frakcja 19 12 12) i nieprzeznaczoną do składowania (pkt 5.1 ppkt 7 Planu). Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wdrożono rozwiązań, które pozwalałyby na prowadzenie monitoringu w ww. zakresie, a w wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu wskazała m.in., że (cyt.) *W ramach programu priorytetowego NFOŚiGW dla m.in. Instytutów nadzorowanych przez Ministra Klimatu, na podstawie umowy między IOŚ-PIB i NFOŚiGW, jako wsparcie dla Ministra Klimatu, przewidziane jest opracowanie analizy dotyczącej wytwarzanej frakcji nadsitowej i sposobów postępowania z tą frakcją (w tym np. poziom wykorzystania przez cementownie i spalarnie, ilości magazynowane, poziom importu i eksportu frakcji wysokokalorycznych 19 12 12 i 19 12 10 i sposób, w jaki zostały wykorzystane, propozycje alternatywnych rozwiązań i sposobów zagospodarowania frakcji palnej). Zadanie jest w trakcie realizacji.*

Nadmienić również należy, że w przypadku odpadów komunalnych główny ciężar prowadzonych analiz, zwłaszcza na poziomie resortów odpowiedzialnych za gospodarkę odpadami, dotyczył osiągniętych poziomów recyklingu (łącznie dla czterech frakcji odpadów), a jak wykazały analizy NIK, przedstawione w dalszej części informacji o wynikach kontroli, dużo większa część odpadów z tworzyw sztucznych zagospodarowana została w inny – zdecydowanie mniej pożądany – sposób. Poza tym taki sposób analizowania danych nie zapewnia informacji o sposobie zagospodarowania poszczególnych odpadów, a także możliwości identyfikacji ewentualnych utrudnień w tym zakresie, wynikających np. z uwarunkowań zewnętrznych. Potwierdzeniem opisanego wyżej podejścia są wyjaśnienia złożone w toku kontroli przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Klimatu w odpowiedzi na pytanie czy w ramach corocznej analizy danych z zakresu gospodarowania odpadami Ministerstwo zidentyfikowało przyczyny zbyt niskiego (w odniesieniu do poziomu wymaganego za 2020 r.) tempa wzrostu wskaźnika recyklingu dla odpadów komunalnych (cyt.): *Co roku w Polsce osiągane są wyższe poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Zgodnie z danymi ze sprawozdań marszałków województw z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2018 r. osiągnięto 36% poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. Należy wskazać, że znaczna część gmin (84,3%) osiągnęła w 2018 r. cel pośredni w zakresie 30% recyklingu odpadów komunalnych, jaki został wyznaczony w rozporządzeniu*

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). Wyznaczone cele pośrednie mają stanowić ułatwienie w dochodzeniu do wyznaczonego na 2020 r. 50% poziomu recyklingu.

Niemniej istotne od sposobu analizowania danych o odpadach są także możliwości techniczne prowadzenia takiego procesu. O ile większość skontrolowanych samorządów województw wykorzystywało do przygotowania sprawozdań o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. oprogramowanie zewnętrzne³⁵, pozwalające na znaczną automatyzację tego procesu, tak w Ministerstwie Klimatu w celu agregowania i analizy danych zawartych w wymienionych sprawozdaniach używane były jedynie narzędzia dostępne w pakiecie Microsoft Office. Na potrzeby niniejszej kontroli, NIK przeprowadziła jednorazowo pogłębioną analizę danych o odpadach komunalnych w pięciu województwach (jej zakres wykraczał poza działania podejmowane przez Ministerstwo Klimatu) z wykorzystaniem oprogramowania Microsoft Excel. Dzięki tym doświadczeniom uprawnione jest stwierdzenie, że wykorzystanie tych narzędzi do prowadzenia bieżącej i systematycznej analizy danych o odpadach komunalnych w skali całego kraju jest rozwiązaniem nieadekwatnym do potrzeb i wysoce nieefektywnym (wymagającym dużego nakładu pracy i zwiększającym ryzyko pomyłki). Stąd też zakres analiz dla odpadów komunalnych prowadzonych przez Ministerstwo Klimatu był bardzo ograniczony. Być może rozwiązaniem tego problemu w przyszłości będzie pełne wdrożenie BDO, lecz do czasu zakończenia kontroli NIK takie rozwiązania w odniesieniu do sprawozdawczości dla odpadów komunalnych nie były dostępne. Niezależnie od przyszłych rozwiązań, trzeba podkreślić, że w badanym okresie (sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r.) Minister Środowiska, a następnie Minister Klimatu nie zapewnili odpowiednich możliwości technicznych do efektywnego gromadzenia, agregowania i analizowania danych o odpadach komunalnych w skali kraju.

Na pytanie, czy w latach 2017–2019 Ministerstwo Środowiska lub Ministerstwo Klimatu dokonało we własnym zakresie analiz (szacunkowych) lub dysponowało opracowaniami zewnętrznymi pozwalającymi na ustalenie sposobu zagospodarowania wytworzonych odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) pochodzących ze źródeł komunalnych, a także porównanie skuteczności zagospodarowania poszczególnych odpadów, Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Klimatu wyjaśniła w toku kontroli NIK, że (cyt.) *W ramach przekazywanych przez marszałków województw sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywane są dane dotyczące wytwarzania wszystkich odpadów komunalnych oraz sposób ich zagospodarowania. Wyżej wymienione sprawozdania zawierają osobny rozdział dotyczący wytwarzania odpadów, które zaliczane są do osią-*

³⁵ Dotyczyło to czterech z pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich. Natomiast w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego wykorzystywano w omawianym celu narzędzie przygotowane przez pracownika tej jednostki w programie Microsoft Access.

ganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (w ramach działu VIIIa – informacje o masie odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu województwa). Na podstawie tych danych obliczany jest poziom recyklingu, który odzwierciedla skuteczność zagospodarowania odpadów komunalnych (...) obserwuje się stały wzrost osiąganego poziomu recyklingu, co wskazuje na skuteczniejsze prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy.

Analiza przeprowadzona przez NIK wykazała, że sposób zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych nie odpowiadał obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami

Żadna ze skontrolowanych jednostek (na poziomie gminnym, regionalnym i krajowym) nie przeprowadziła pogłębionej analizy danych w celu ustalenia (choćby w przybliżeniu) ostatecznego sposobu zagospodarowania wszystkich wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł komunalnych. Dlatego też, a także z uwagi na wcześniej opisane ograniczenia systemu sprawozdawczego, NIK przeprowadziła analizę szacunkową w odniesieniu do odpadów komunalnych na przykładzie pięciu województw objętych zasięgiem terytorialnym niniejszej kontroli, tj. województw dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego. Do analizy wykorzystano:

- dane zawarte w sprawozdaniach o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., sporządzone odpowiednio na szczeblu gminnym lub wojewódzkim³⁶;
- informacje z KPGO 2022 o wynikach badań składu morfologicznego odpadów komunalnych;
- publikacje GUS pn. *Ochrona środowiska* opisujące m.in. ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu.

Wyniki tej analizy wskazują, że sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł komunalnych w latach 2017–2018 nie odpowiadał obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, wskazanej w art. 17 ustawy o odpadach³⁷. Dane zagregowane na poziomie poszczególnych województw pokazują, że do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia³⁸ przekazano od 14% do 38% w 2017 r.³⁹ oraz od 21% do 35% w 2018 r. całości wytworzonych w danym regionie

³⁶ Analizy przeprowadzono z wyłączeniem danych o odpadach budowlanych i rozbiórkowych – grupa 17. W przypadku 2017 r. do analizy danych z województwa śląskiego wykorzystano sprawozdanie sporządzone przez Marszałka Województwa z datą 5 sierpnia 2018 r.

³⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 17 ustawy o odpadach wprowadzono następującą hierarchię sposobów postępowania z odpadami: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów, 2) przygotowywanie do ponownego użycia, 3) recykling, 4) inne procesy odzysku, 5) unieszkodliwianie.

³⁸ Masę odpadów przekazanych do recyklingu lub przygotowania do ponownego użycia wykorzystaną do obliczeń przyjęto odpowiednio wg danych wskazanych w cz. Va lub cz. VIIIa sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. lub 2018 r.

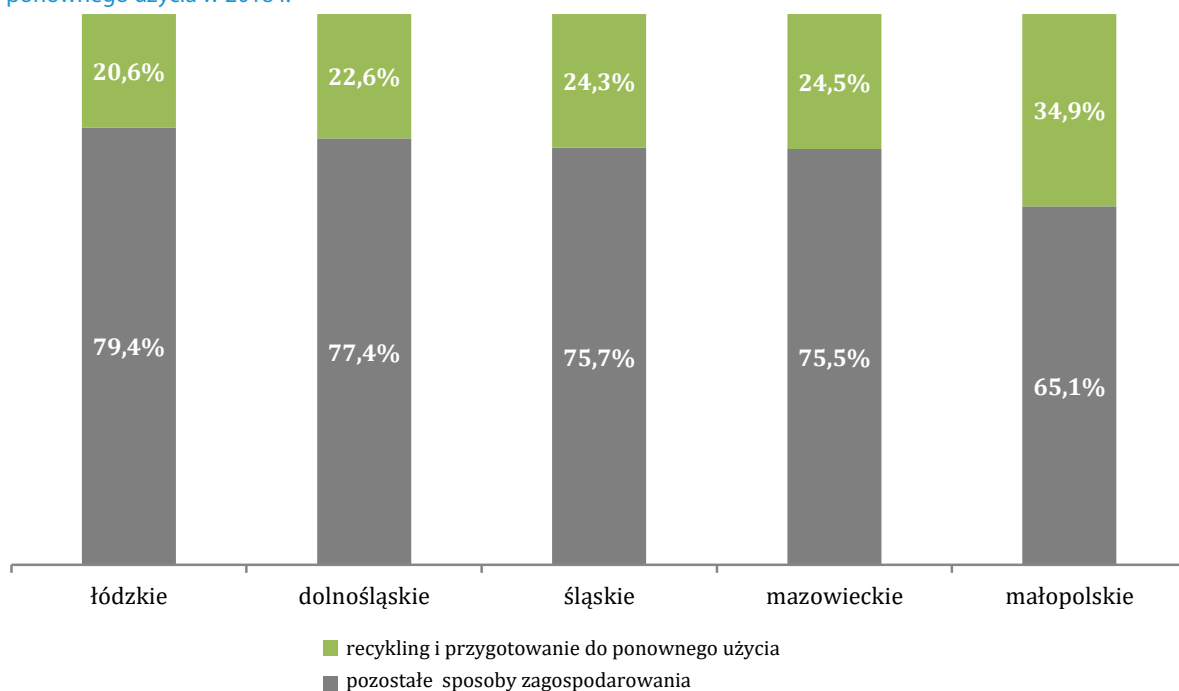
³⁹ Udział odpadów przekazanych do recyklingu lub przygotowania do ponownego użycia w łącznej masie wytworzonych w 2017 r. odpadów komunalnych wyniósł: 14,1% w województwie łódzkim, 18,9% w województwie dolnośląskim, 19,2% w województwie mazowieckim, 21,3% w województwie śląskim oraz 37,9% w województwie małopolskim. Przy obliczeniach uwzględniono informacje o ilości odpadów wskazanych w cz. Ile sprawozdania za 2017 r. (*Informacja o odpadach magazynowanych w poprzednich latach i przekazanych do zagospodarowania w danym roku sprawozdawczym*).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpadów z tworzyw sztucznych⁴⁰, a resztę zagospodarowano w sposób mniej pożądaný w kontekście obowiązujących zasad. Wyniki analizy NIK w odniesieniu do 2018 r. przedstawiono na wykresie nr 8 (szczegółowe wyniki analiz na poziomie wojewódzkim przedstawiono w Załączniku 6.7. do informacji).

Wykres nr 8

Odsetek wytworzonych komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych przekazanych do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Do pełnej oceny tego zagadnienia wymagane jest oszacowanie, w jaki dokładnie sposób zagospodarowano większą część wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych z sektora komunalnego, która nie została skierowana do recyklingu lub przygotowania do ponownego użycia. Dalsze szacunki przeprowadzone przez NIK⁴¹ pozwoliły na ustalenie, że w trzech województwach głównym sposobem zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych w 2018 r. było składowanie⁴² (stanowiące

⁴⁰ Ilość wytworzonych komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych obliczono na podstawie łącznej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wykazanej w odpowiednim sprawozdaniu o odpadach komunalnych za 2018 r., z uwzględnieniem danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w KPGO 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności danego województwa.

⁴¹ W celu ich przeprowadzenia wykorzystano m.in. dane o ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu w poszczególnych województwach, przedstawione przez GUS w opracowaniu pn. *Ochrona środowiska 2019*. Było to konieczne, ponieważ sprawozdania o odpadach komunalnych sporządzone przez marszałków województw zawierały jedynie częściowe informacje w tym zakresie (tj. o ilościach odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu w spalarniach odpadów komunalnych) i nie uwzględniały ilości odpadów spalonych przez cementownie.

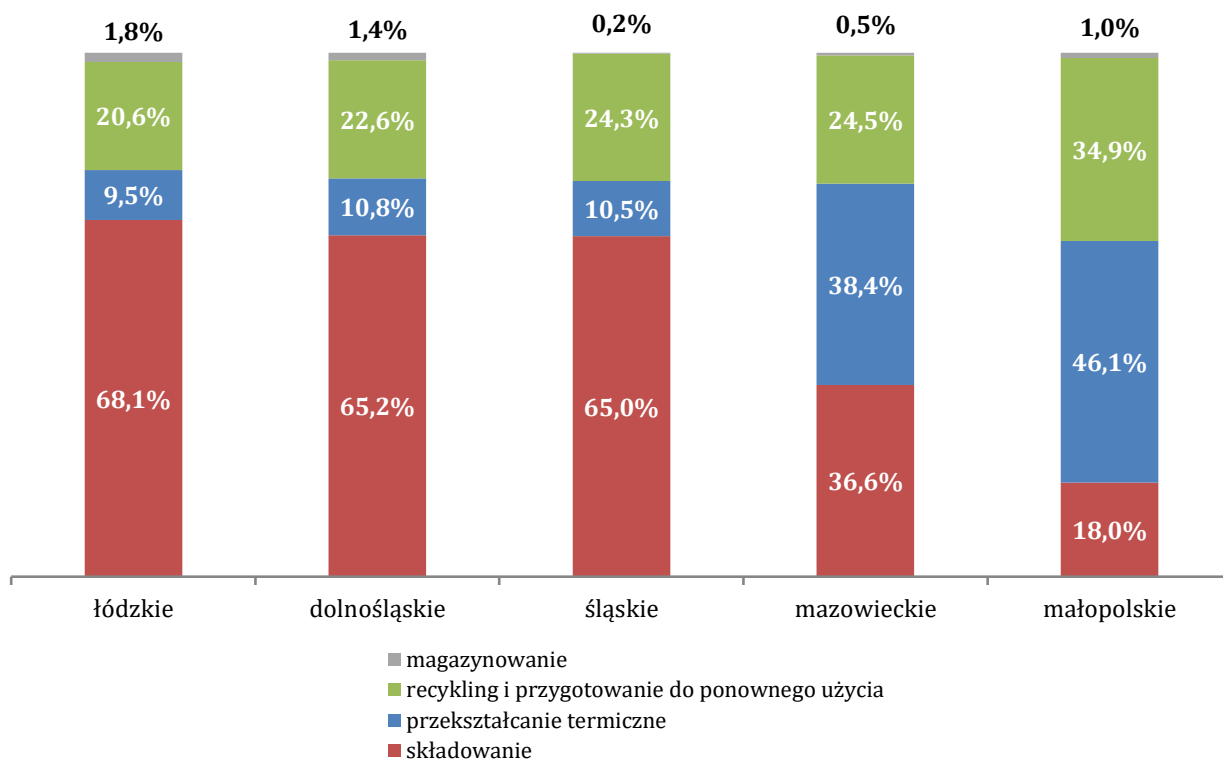
⁴² Z uwagi na fakt, że poza recyklingiem i przygotowaniem do ponownego użycia, przekształcaniem termicznym oraz magazynowaniem faktyczne możliwości zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych zawężają się do ich składowania (w różnej postaci), jako poziom składowania tych odpadów przyjęto różnicę pomiędzy poziomem 100% a łączną wartością wskaźników dla wszystkich pozostałych procesów zagospodarowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od 65% do 68% całości wytworzonych odpadów w poszczególnych województwach), a w kolejnych dwóch przekształcanie termiczne⁴³ (stanowiące od 38% do 46%). Marginalną rolę odgrywały ilości odpadów magazynowanych⁴⁴. Szczegółowe wyniki analizy NIK w odniesieniu do danych za 2018 r. przedstawiono na wykresie nr 9 oraz w Załączniku 6.8. do informacji.

Wykres nr 9

Oszacowany sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych w sektorze komunalnym w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli z uwzględnieniem danych GUS dotyczących ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu w poszczególnych województwach, przedstawionych przez w opracowaniu pn. *Ochrona środowiska 2019*.

⁴³ Łączną ilość odpadów z tworzyw sztucznych poddanych procesom przekształcania termicznego oszacowano biorąc pod uwagę:

- ilość odpadów z tworzyw sztucznych poddanych procesom przekształcania termicznego w spalarni odpadów obliczoną na podstawie łącznej ilości odpadów zmieszanych (20 03 01) przekazanych do spalarni odpadów (jeśli funkcjonowała na terenie danego województwa) przy uwzględnieniu danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w KPGO 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności danego województwa, dodając do obliczonej w powyższy sposób ilości odpadów wynik operacji wskazanych w dwóch poniższych punktach:
- (ilość odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu w danym województwie wg danych GUS pomniejszoną o ilość odpadów zmieszanych przekazanych do spalarni odpadów) przy uwzględnieniu w odniesieniu do wyniku tej operacji danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w KPGO 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek w łącznej liczbie ludności danego województwa,
- pomniejszenie ilości odpadów obliczonej wg schematu wskazanego w poprzednich wypunktowaniach o ustalony wskaźnik skuteczności instalacji w danym województwie w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych).

⁴⁴ Dane wskazane w częściach IIId sprawozdania o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. IV, Vc, VIc sprawozdania o odpadach komunalnych za 2018 r.

Warto w tym miejscu zauważyć, że źródła zewnętrzne również wskazują na zagospodarowywanie większości odpadów z tworzyw sztucznych w procesie unieszkodliwiania. Według raportu przygotowanego przez Stowarzyszenie Producentów Tworzyw Sztucznych w Europie⁴⁵ dominującym w Polsce sposobem zagospodarowania pokonsumenckich odpadów z tworzyw sztucznych w 2016 r. było składowanie (44,1% zebranych odpadów). Kolejne miejsca w tym cyklu zajmowały odzysk energii w ramach przekształcania termicznego (29,1%) oraz recykling (26,8%).

Jednym z czynników wpływającym na wyniki analizy NIK na temat skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych były rezultaty badań składu morfologicznego odpadów komunalnych przedstawione w KPGO 2022. Te same dane były również brane pod uwagę przez większość gmin przy obliczaniu poziomu recyklingu dla odpadów komunalnych⁴⁶. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że przedstawione w KPGO 2022 dane o składzie morfologicznym odpadów komunalnych pochodzą sprzed ponad 20 lat (badania wykonano dla 2008 r.). W tym czasie znacząco zmieniło się zużycie poszczególnych materiałów w gospodarce, na co m.in. wskazuje dynamiczny wzrost produkcji tworzyw sztucznych w skali globalnej (Załącznik 6.4 do informacji). Tym samym mógł ulec zwiększeniu udział odpadów z tworzyw sztucznych w łącznej masie odpadów komunalnych. Wskazują na to choćby dane z województwa małopolskiego. W przypadku uwzględnienia w analizie NIK – zamiast danych wynikających z KPGO 2022 – znacznie bardziej aktualnych informacji o składzie morfologicznym zebranych odpadów komunalnych, przedstawionych w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022⁴⁷, wyniki takiej analizy (przy zachowaniu identycznych założeń) pokazują jeszcze niższą skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych w 2018 r. (tabela nr 1).

⁴⁵ Raport pn. *Plastics – the Facts 2018, Plastics Europe*, dostępny pod adresem: <https://www.plasticseurope.org/pl/resources/publications/619-plastics-facts-2018> [dostęp: 30.09.2020 r.].

⁴⁶ Sposób obliczania poziomu recyklingu określono w 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).

⁴⁷ Dokument stanowiący załącznik do uchwały nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 r.

Tabela nr 1

Oszacowane wskaźniki zagospodarowania wytworzonych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych w woj. małopolskim z uwzględnieniem wyników badań składu morfologicznego odpadów komunalnych wskazanych w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022

Oszacowany sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych			
Recykling i przygotowanie do ponownego użycia	Przekształcanie termiczne	Składowanie	Magazynowanie
18,3%	31,3%	49,9%	0,5%
Morfologia komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych			
Źródło danych	Miasta powyżej 50 tys. mieszkańców	Miasta poniżej 50 tys. mieszkańców	Wsie
KPGO 2022	15,1%	11,0%	10,3%
PGOWM 2016–2022	19,3%	20,0%	25,1%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

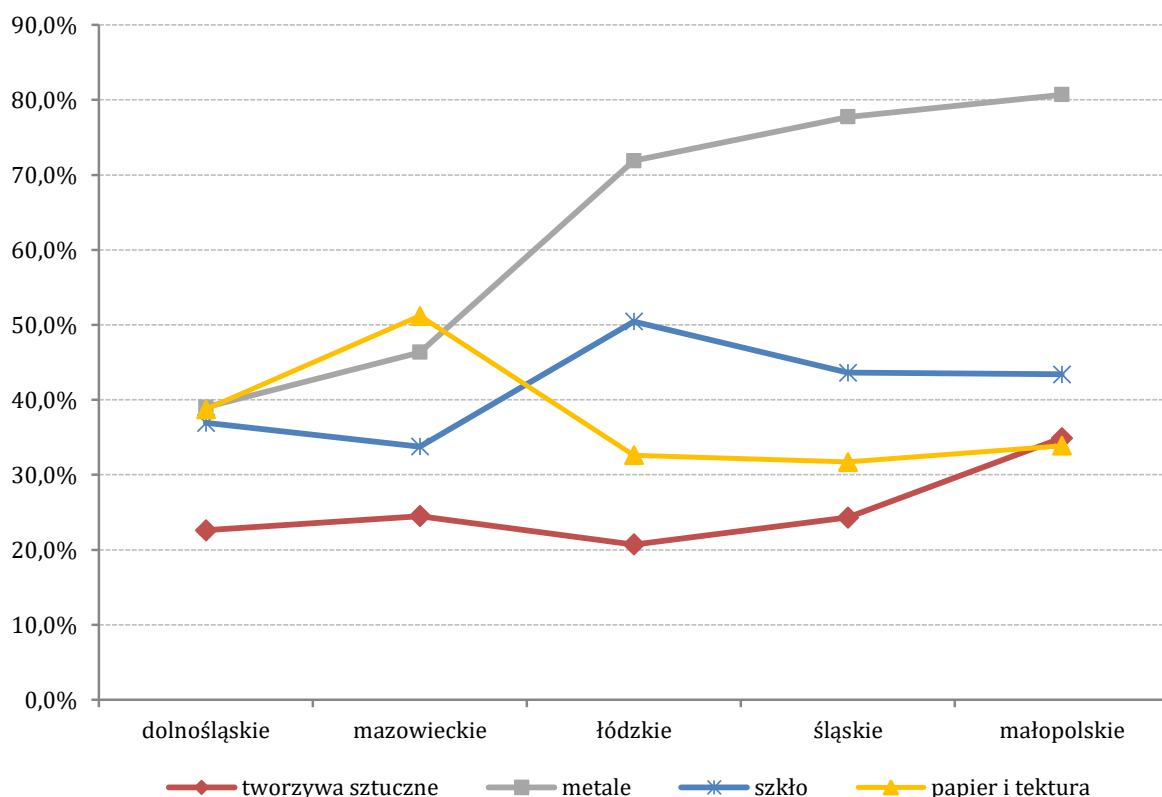
Obowiązujące w latach 2017–2019 uregulowania prawne dopuszczały również możliwość obliczania osiągniętego poziomu recyklingu na podstawie badań morfologii odpadów komunalnych wykonanych na zlecenie gminy. W grudniu 2018 r. Ministerstwo Środowiska przeprowadziło ankietę, w której zwróciło się do gmin z prośbą o przekazanie informacji m.in. czy przeprowadzone zostały badania morfologiczne odpadów komunalnych. Spośród 1318 gmin, które odpowiedziały na ww. pytanie, zaledwie 26 gmin (2%) potwierdziło przeprowadzenie badań morfologicznych odpadów komunalnych.

Ponadto w ramach analizy NIK dokonano porównania ogólnej skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych do innych strumieni odpadów komunalnych. Porównanie to wykazało, że udział ilości odpadów z tworzyw sztucznych przekazanych do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w łącznej masie tych odpadów wytworzonych w 2018 r. był najniższy spośród wszystkich analizowanych odpadów materiałowych (z wyjątkiem województwa małopolskiego, w którym na podobnym poziomie ukształtował się wskaźnik dla papieru i tektury). Zdaniem NIK znamionuje to, że największe problemy w zagospodarowaniu występują właśnie w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych, a tym samym strumień ten powinien być traktowany priorytetowo, także przy opracowywaniu dedykowanych rozwiązań prawnych na gruncie krajowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 10

Oszacowany udział ilości poszczególnych odpadów materiałowych przekazanych do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w łącznej masie wytworzonych w 2018 r. odpadów w ramach danej frakcji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Jednym z elementów analizy przeprowadzonej przez NIK było oszacowanie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych⁴⁸ oraz poziomu „wysortowywania” tych odpadów (przede wszystkim z odpadów zmieszanych) w odpowiednich instalacjach⁴⁹. Uzyskane rezultaty wskazują, że na obszarze województw objętych analizą w 2018 r. w sposób selektywny zgromadzono od 15% do 33% wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych w danym regionie. Można również zauważyć, że mimo różnic w ww. skuteczności w poszczególnych województwach, to odsetek zbieranych w sposób selektywny odpadów z tworzyw sztucznych w odniesieniu do całości wytworzonych odpadów był na ogół niższy niż w przypadku pozostałych rodzajów odpadów materiałowych (papier i tektura, metal, szkło). W ocenie NIK wskazuje to na konieczność zindywidualizowania rozwiązań dotyczących sposobu zbierania odpadów z tworzyw sztucznych, tak aby zapewnić większą skuteczność tego procesu.

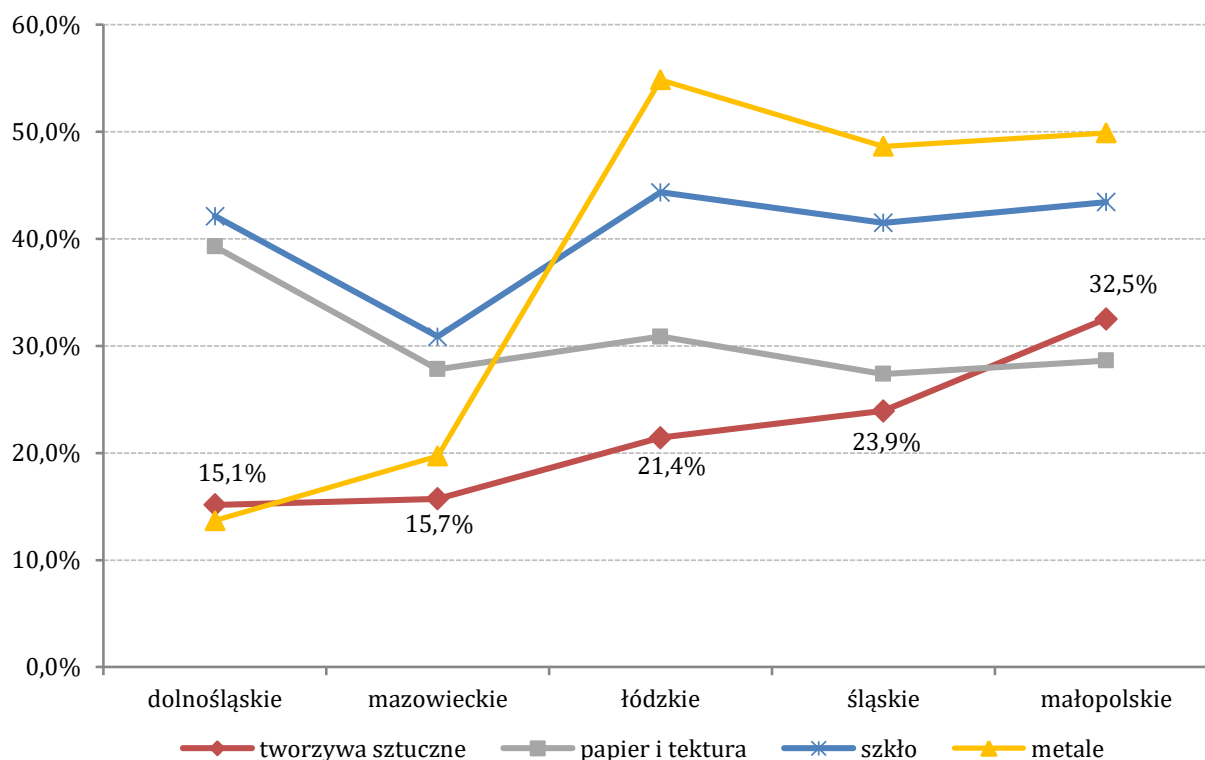
Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych była niewystarczająca

⁴⁸ Obliczona jako relacja selektywnie odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

⁴⁹ Obliczona jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, które następnie skierowano do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

Wykres nr 11

Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych w 2018 r. na tle innych odpadów materiałowych

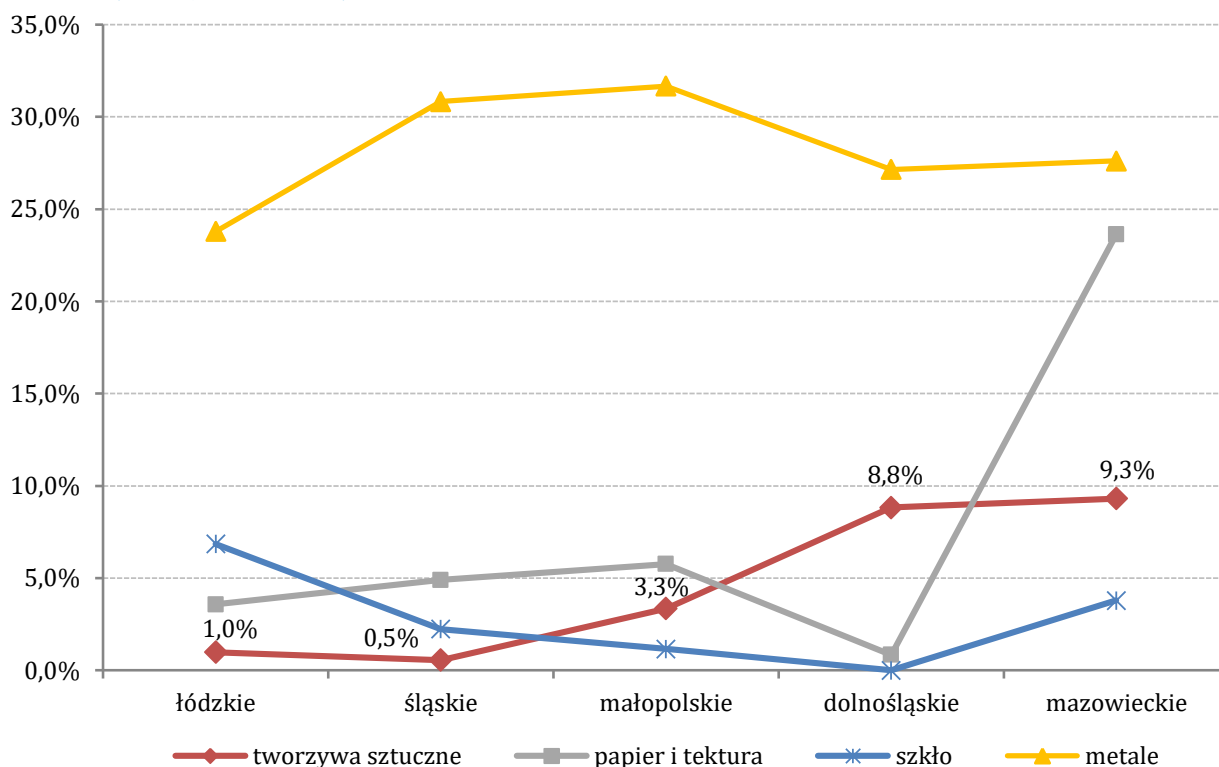


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Jak wskazano we wcześniejszej części informacji, zdecydowana większość odpadów komunalnych, w tym także odpadów z tworzyw sztucznych, wytworzona na obszarze województw objętych analizą kierowana była do innych procesów odzysku, w których dominującą rolę odgrywały procesy przetwarzania tych odpadów w instalacjach (m.in. sortowanie). W kontekście ograniczonej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych istotnym zatem jest stopień odzyskiwania tych odpadów w dedykowanych instalacjach głównie ze strumienia odpadów zmieszanych. Analiza NIK wskazuje, że w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych skuteczność „wysortowywania” w instalacjach kształtowała się w 2018 r. w ujęciu regionalnym na poziomie od 0,5% do 9,3%. Niemniej jednak należy zauważyć, że nieco wyższe wskaźniki w województwach dolnośląskim (8,8%) i mazowieckim (9,3%) były skutkiem zdecydowanie niższej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych w tych województwach (odpowiednio 15,1% i 15,7%, przy wskaźnikach w pozostałych województwach w granicach od 21,4% do 32,5%).

Wykres nr 12

Skuteczność „wysortowywania” odpadów z tworzyw sztucznych w instalacjach w 2018 r. na tle innych odpadów materiałowych w ujęciu regionalnym



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W tym miejscu warto także wskazać na informacje przedstawione w jednym z opracowań Stowarzyszenia Producentów Tworzyw Sztucznych w Europie⁵⁰, z których wynika, że (cyt.) *poziomy recyklingu dla odpadów zbieranych selektywnie są 10 razy większe niż dla odzyskanych ze strumienia odpadów zmieszanych*. Według przedstawionych w tym opracowaniu danych w krajach UE z odpadów z tworzyw sztucznych zbieranych w sposób selektywny aż 62% trafia do recyklingu, podczas gdy w przypadku odzyskania ich z odpadów zmieszanych wskaźnik ten wynosi zaledwie 6%.

Z całą pewnością powyższe dane uświadamiają, że przy obecnym systemie gromadzenia odpadów z tworzyw sztucznych realizacja zamierzeń GOZ będzie nieosiągalna i konieczne będzie wdrożenie instrumentów pozwalających na zdecydowaną poprawę skuteczności zbierania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych i ułatwiających ich dostarczenie do podmiotów prowadzących recykling tych odpadów.

⁵⁰ Raport pn. *Tworzywa sztuczne w obiegu zamkniętym. Analiza sytuacji w Europie, Plastics Europe*, dostępny pod adresem: <https://www.plasticseurope.org/pl/resources/publications/2403-tworzywa-sztuczne-w-obiegu-zamknietym> [dostęp: 30.09.2020 r.].

Wydaje się, że Ministerstwo Środowiska było świadome konieczności zmian w ww. zakresie, ponieważ w piśmie z dnia 5 sierpnia 2019 r.⁵¹ wskazało m.in., że (cyt.) *W celu ograniczenia powstawania frakcji „kalorycznej”, należy w pierwszej kolejności podjąć działania zwiększające efektywność prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych „u źródła”, po czym dopiero w dalszej kolejności pozostałe niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne powinny być przetwarzane w instalacji MBP w taki sposób, aby powstawało jak najwięcej odpadów nadających się do recyklingu i odzysku (...). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że odpady „kaloryczne” to także frakcje surowcowe, zatem instalacje MBP powinny być modernizowane w takim kierunku, aby możliwe było doczyszczanie frakcji surowcowych oraz bardziej efektywne dosortowanie odpadów reszktowych, aby wydzielić odpady nadające się do recyklingu.*

Mimo, iż tylko dwie spośród 15 gmin objętych kontrolą nie osiągnęły wymaganego za 2018 r. wskaźnika zagospodarowania odpadów komunalnych, to nie można uznać, że sposób postępowania z odpadami z tworzyw sztucznych odpowiadał obowiązującej hierarchii

Wśród 15 skontrolowanych gmin tylko dwie nie osiągnęły wymaganego za 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla odpadów komunalnych⁵². Mimo tego, nie można uznać, że sposób zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych był prawidłowy w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Z analiz przeprowadzonych przez NIK wynika, że w większości jednostek objętych kontrolą w 2018 r. dominującym sposobem zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych nie były procesy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Według obliczeń NIK największe zróżnicowanie w poziomie zagospodarowania ww. odpadów widoczne było w gminach wiejskich – w poszczególnych jednostkach do recyklingu i przygotowania do ponownego użycia przekazano od 16,0% do 90,4% wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych. Natomiast w miastach do 50 tys. mieszkańców wskaźniki te mieściły się w przedziale od 11,1% do 25,3%, a w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców w przedziale od 13,2% do 28,9%. Zagregowane dane w ww. zakresie za 2018 r. na poziomie poszczególnych typów jednostek⁵³ przedstawiono na wykresie nr 13 (a zagregowane dane za lata 2017–2018 w odniesieniu do skontrolowanych gmin zawarto w Załączniku 6.10.).

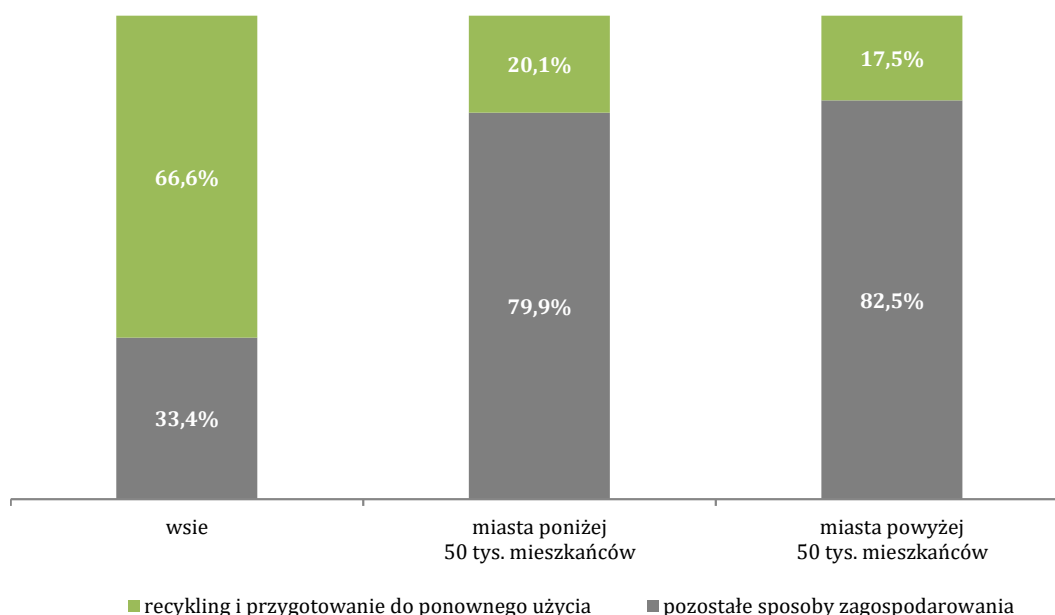
⁵¹ Pismo to stanowiło odpowiedź na petycję Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie z 8 maja 2019 r. w sprawie zmiany wskaźnika zawartego w KPGO 2022, który przewidywał, że do 2020 r. udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30%.

⁵² Były to gminy Nowa Ruda (osiągnięty poziom 24%) oraz Solec nad Wisłą (25,8%).

⁵³ Podział na poszczególne rodzaje jednostek, tj. wsie, miasta do 50 tys. mieszkańców oraz miasta powyżej 50 tys. mieszkańców wynika z założeń, jakie przyjęto w KPGO 2022 przy prezentacji danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych.

Wykres nr 13

Oszacowany sposób zagospodarowania wytworzonych w 2018 r. komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych wg poszczególnych rodzajów jednostek



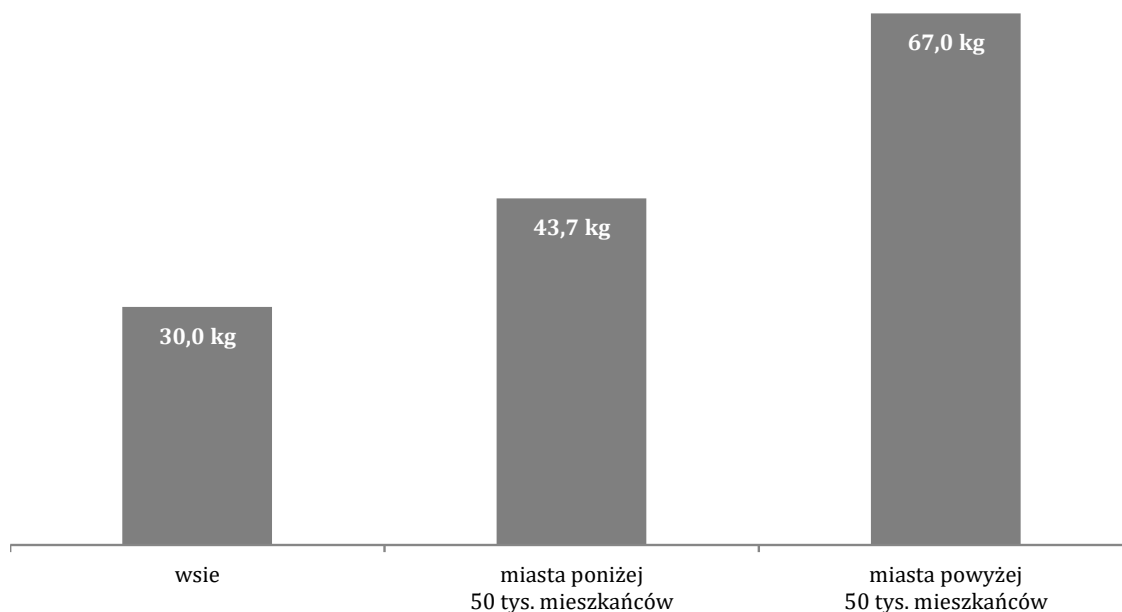
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

O ile uzyskane wyniki analiz w miastach powyżej i poniżej 50 tys. mieszkańców są zbliżone, tak w gminach wiejskich wskazują na wyższą skuteczność zagospodarowania. Zdaniem NIK oszacowane rezultaty w gminach wiejskich mogą być jednak zawyżone z uwagi na „niedoszacowanie” wielkości strumienia wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, co z kolei może mieć związek z nie do końca adekwatną morfologią dla tych odpadów na terenach wiejskich oraz zaniżoną masą całego strumienia odpadów komunalnych objętych systemem zbiórki na terenie tych jednostek.

O problemach związanych z wynikami badań składu morfologicznego odpadów komunalnych przedstawionych w KPGO 2022 wspomniano już we wcześniejszej części niniejszej informacji o wynikach kontroli (str. 41–42 oraz tabela nr 1). Zastosowanie tych wyników w analizach przeprowadzonych przez NIK ujawnia jednak istotnie zróżnicowanie w poziomie wytwarzanych odpadów z tworzyw sztucznych pomiędzy różnymi grupami jednostek samorządu terytorialnego poddanych kontroli. Oszacowana na podstawie danych z KPGO 2022 ilość wytworzonych w 2018 r. przez jednego mieszkańca odpadów z tworzyw sztucznych w dużych miastach była ponad dwukrotnie większa niż w gminach wiejskich. Zdaniem NIK tak duże zróżnicowanie tych ilości nie jest uzasadnione odmienną strukturą konsumpcyjną i sposobem wytwarzania odpadów w poszczególnych grupach jednostek.

Wykres nr 14

Oszacowana na podstawie danych z KPGO 2022 ilość wytworzonych w 2018 r. przez jednego mieszkańca komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych w poszczególnych grupach jednostek objętych kontrolą

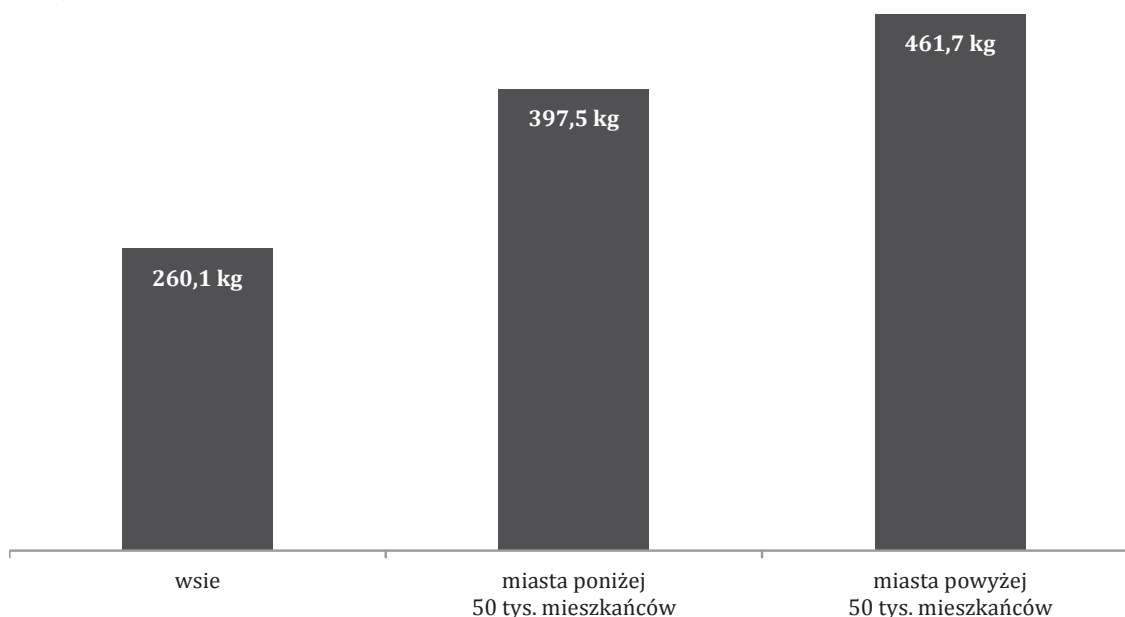


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Drugim z wcześniej zasygnalizowanych aspektów, wpływającym na wyniki analiz NIK w temacie skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych m.in. na terenach wiejskich, była całkowita masa strumienia odpadów komunalnych objęta systemem zbiórki na terenie danej gminy. Mniejszy całkowity strumień zebranych i odebranych odpadów komunalnych wpływa na zmniejszenie oszacowanej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że całkowita masa wytworzonych w 2018 r. odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca skontrolowanych małych miast (do 50 tys. mieszkańców) i dużych miast (powyżej 50 tys. mieszkańców) była odpowiednio o 52,8% i 77,5% wyższa niż w gminach wiejskich. Nadmienić także należy, że o ile oszacowana ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych uzależniona była od adekwatności do bieżącej sytuacji danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych przedstawionych w KPGO 2022, tak obliczona ilość odpadów z wszystkich frakcji wytwarzana przez jednego mieszkańca bazowała na rzeczywistym strumieniu odpadów za 2018 r. (wykazanym w sprawozdaniach o odpadach komunalnych).

Wykres nr 15

Ilość wytworzonych w 2018 r. odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca w poszczególnych grupach jednostek objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Zdaniem NIK powyższe dane mogą wskazywać na „nieszczelność” systemów zbierania odpadów na terenie gmin wiejskich (wynikającą w szczególności z nieobjęcia tym systemem wszystkich nieruchomości na terenie gminy lub niedostateczną kontrolą z zakresu ochrony środowiska realizowaną przez władze gminne). Tezę taką potwierdzają w szczególności ustalenia przedstawione w Planie Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022. Dokonując na potrzeby tego Planu oszacowania ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, zwiększono m.in. o 10% strumień odbieranych i zbieranych odpadów komunalnych na terenach wiejskich. Uzasadniono to tym, że najniższe wskaźniki zbierania odpadów komunalnych odnotowywane są na obszarach wiejskich i wynikają prawdopodobnie z niższych częstotliwości odbioru oraz niezgodnego z prawem zagospodarowywania odpadów we własnym zakresie. W przypadku obszarów małych miast oraz dużych miast, częstotliwości odbioru są wyższe a możliwość niezgodnego z prawem zagospodarowywania odpadów we własnym zakresie bardziej ograniczona. Z kolei na ograniczone działania kontrolne samorządów, zwłaszcza w małych gminach wskazano w informacji NIK o wynikach kontroli nr P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*⁵⁴. W raporcie tym zapisano w szczególności (str. 163–164), że (cyt.) *Skala kontroli w zakresie spalania odpadów w instalacjach grzewczych gospodarstw domowych była zbyt mała, aby przeciwdziałać temu zjawisku, a także aby zapewnić skuteczny nadzór nad wdrożeniem wymogów uchwał antysmogowych w przyszłości. Co prawda wszystkie gminy przeprowadzały kontrole gospodarstw domowych w zakresie przestrzegania zakazu termicznego przekształcania odpadów (spalania*

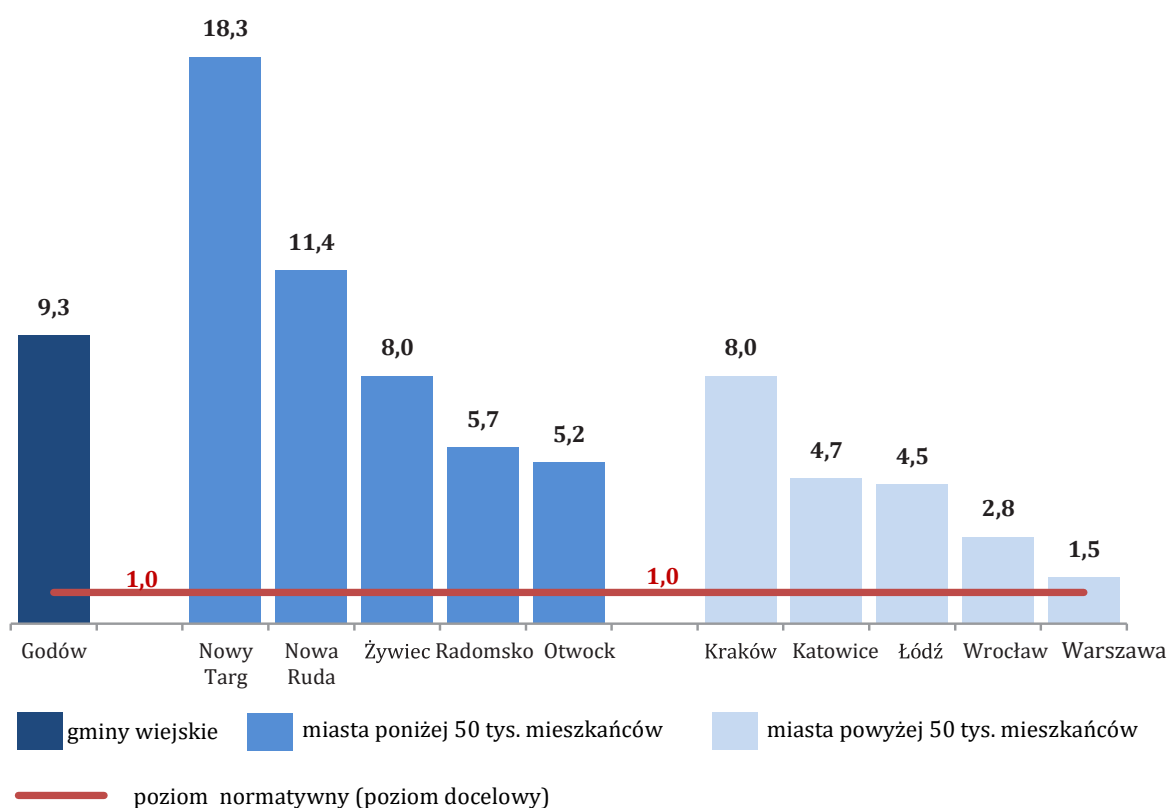
⁵⁴ Dokument dostępny [na 30 września 2020 r.] pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/078/>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpadów w instalacjach grzewczych lub na powierzchni ziemi), jednak ich liczba i skala w większości przypadków nie gwarantowała skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Zdecydowanie wyższą aktywnością na tym polu, zwłaszcza w 2016 r. i I półroczu 2017 r., charakteryzowały się największe gminy (Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław i Łódź). Niewielką liczbę kontroli w pozostałych jednostkach uzasadniano głównie ograniczonymi możliwościami personalnymi w stosunku do liczby obiektów wymagających takich działań. Niemniej jednak wysoki wskaźnik kontroli, w czasie których stwierdzono nieprawidłowości (średnio 15% we wszystkich gminach) zdecydowanie przemawia za zwiększeniem skali tych działań (...) Tymczasem odsetek skontrolowanych gospodarstw domowych tylko w sześciu z 13 skontrolowanych jednostek (46%) przekroczył – chociaż w jednym roku – 3% wszystkich obiektów mieszkaniowych położonych na terenie danej gminy. Tak mała skala kontroli, zdaniem NIK, nie stanowi mechanizmu eliminującego negatywne dla środowiska zachowania wśród mieszkańców. Warto w tym miejscu podkreślić, że stężenia benzo(a)pirenu – jednej z substancji stanowiącej zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego – wykazywały generalnie wyższe wartości w mniejszych gminach (gminy wiejskie, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców).

Wykres nr 16

Wartości średniorocznych stężeń B(a)P w 2018 r. [w ng/m³] w wybranych gminach objętych kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji zamieszczonych na portalu o jakości powietrza prowadzonym przez GIOŚ, w szczególności banku danych pomiarowych (<http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/archives>).

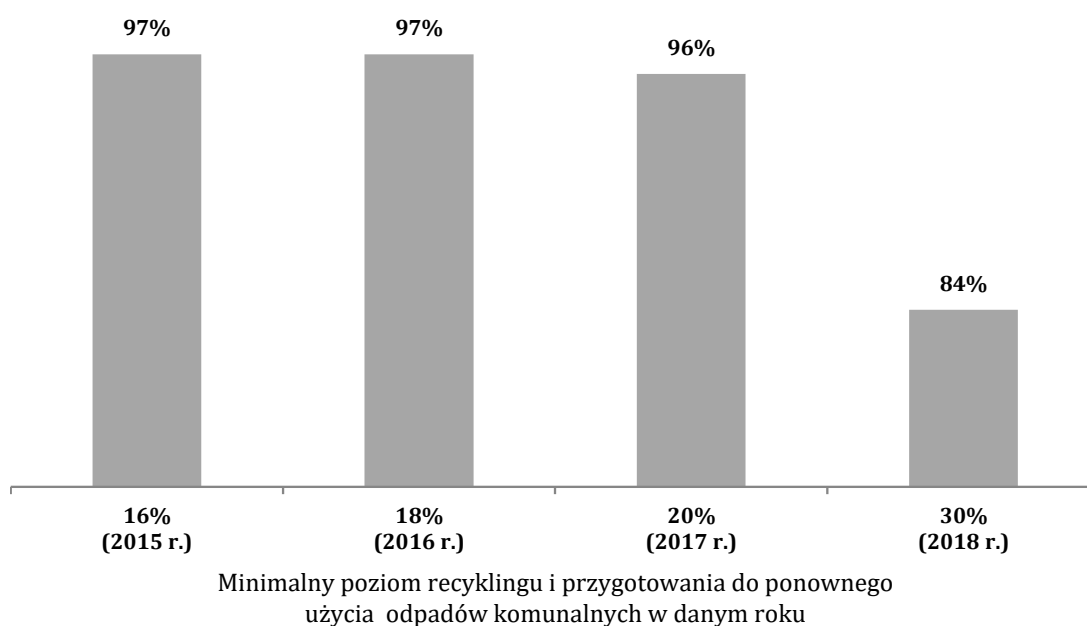
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministerstwo Klimatu dysponowało danymi pozwalającymi na ustalenie liczby gmin w skali kraju, które osiągnęły wymagany w danym roku poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Wynikało z nich w szczególności, że za lata 2015–2017 poziom ten osiągnęło 96%–97% wszystkich gmin w kraju. Istotne zmniejszenie się odsetka gmin, które osiągnęły założony poziom recyklingu (do 84%) wystąpiło jednak za 2018 r. Miało to przede wszystkim związek ze znacznie podniesionym za ten rok minimalnym poziomem recyklingu dla odpadów komunalnych.

Ryzyko nieosiągnięcia w najbliższych latach wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, bez istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu gospodarki odpadami

Wykres nr 17

Odsetek gmin w skali kraju, które za lata 2015–2018 osiągnęły wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Jak pokazują powyższe dane, niewielki coroczny wzrost (2 punkty procentowe) wymaganego poziomu recyklingu dla odpadów komunalnych za lata 2015–2017 nie wpłynął negatywnie na liczbę gmin, która dopełniła tego wymogu. Za to wyraźną zmianę widać już za 2018 r. (wzrost minimalnego poziomu recyklingu o 10 punktów procentowych w porównaniu do roku poprzedniego). Podkreślić należy, że w kolejnych latach, tj. za 2019 r. i 2020 r. wymagany będzie wskaźnik recyklingu na poziomie wyższym o kolejne 10 punktów procentowych w każdym z tych okresów (odpowiednio: 40% i 50%). Z tego względu oraz z uwagi na ograniczone możliwości gmin w szybkiej poprawie zagospodarowania odpadów komunalnych należy się spodziewać, że w ww. okresach odsetek gmin spełniających wymóg osiągnięcia minimalnego poziomu recyklingu dla odpadów komunalnych będzie się istotnie zmniejszał.

Kontrola wykazała jednak, że Minister Klimatu nie prowadził analiz „wyprzedzających” wskazujących, jaki byłby odsetek gmin, które osiągną (przy bieżącym sposobie prowadzenia gospodarki odpadami) wymagany

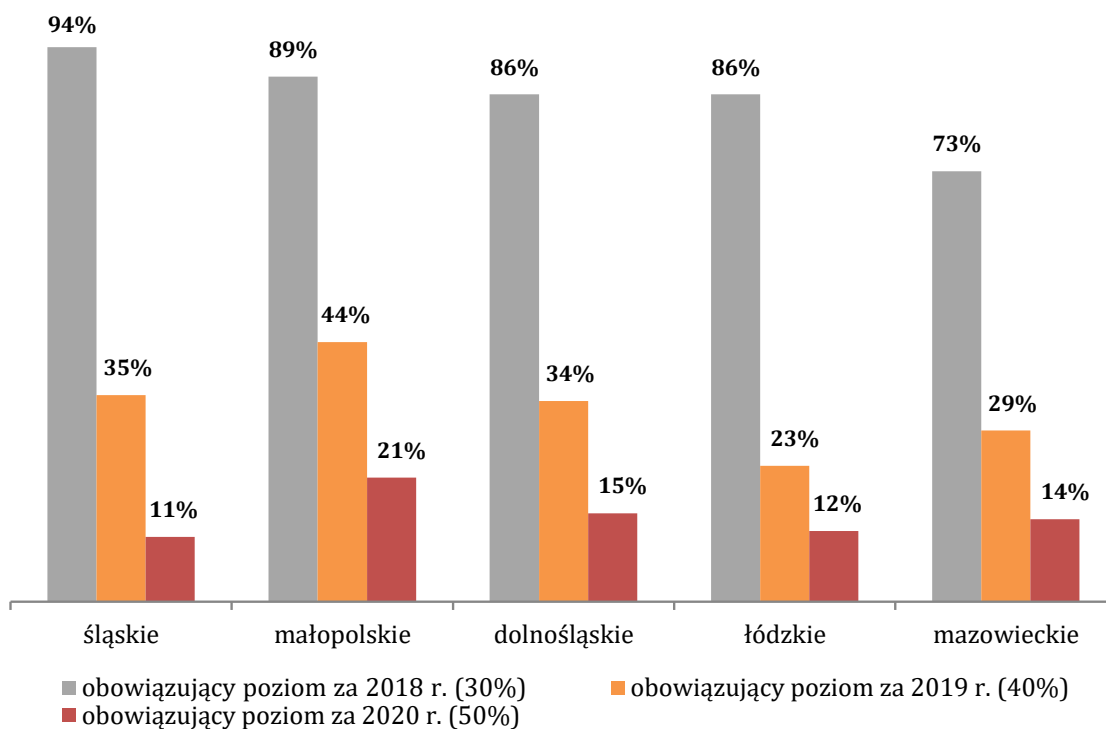
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poziom recyklingu obowiązujący dla lat następnych. Jak wyjaśniono w toku kontroli (cyt.) *Ministerstwo Klimatu weryfikuje ile gmin osiąga w danym roku sprawozdawczym wymagane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, określone w rozporządzeniu z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych. Zgodnie z wymaganiami określonymi w ww. rozporządzeniu Ministerstwo weryfikowało ile gmin osiągnęło wymagany 30% poziom recyklingu w 2018 r. Spełnienie przez gminy wymagań dot. osiągnięcia 40% i 50% poziomu recyklingu będzie weryfikowane w 2021 r.*⁵⁵

Pomimo braku działań ze strony Ministerstwa Klimatu w opisanym wyżej zakresie, NIK dokonała – na podstawie danych za 2018 r. z pięciu województw objętych zasięgiem terytorialnym niniejszej kontroli – własnej analizy, która przedstawia, jaki odsetek gmin osiągnąłby wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych (cztery frakcje), gdyby obowiązywał on w tym roku, jak w wysokości dla 2019 r. (minimum 40%) oraz 2020 r. (minimum 50%). Dopiero takie porównanie pozwala przybliżyć nieco skalę wyzwania, z którym będą musiały się zmierzyć poszczególne gminy w zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Wykres nr 18

Odsetek gmin z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i śląskiego, które przy sposobie zagospodarowania z 2018 r. osiągnęłyby wymagany w latach 2019–2020 poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

⁵⁵ Dane za 2019 r. – z uwagi na przesunięcie terminów sporządzenia sprawozdań – dostępne będą dopiero w 2021 r.

Dane te wyraźnie wskazują, że bez istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu gospodarki odpadami wiele gmin nie będzie w stanie osiągnąć wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla odpadów komunalnych. O ile za 2018 r. odsetek ten był jeszcze dosyć wysoki (73%–94% gmin w poszczególnych województwach objętych analizą), tak w kolejnych latach, przy niezmienionym sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych, wymagane poziomy w ww. zakresie osiągnęłoby zaledwie 23%–44% gmin za 2019 r. oraz 11%–21% gmin za 2020 r. w poszczególnych województwach. Oczywiście zaostrezenie wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych do pewnego stopnia wymusi na gminach intensyfikację działań. Niemniej jednak, zdaniem NIK, istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia tak dużej poprawy w skuteczności zagospodarowania tych odpadów za lata 2019–2020 (wzrost minimalnego wskaźnika o 20 punktów procentowych w tym okresie w porównaniu do 2018 r.) bez wprowadzenia kompleksowych rozwiązań w skali kraju.

Podkreślić również należy, że z uwagi na obowiązującą w okresie objętym kontrolą metodę obliczania poziomu recyklingu na szczeblu gminnym, dane w tym zakresie, wykazywane w odpowiednich sprawozdaniach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – mimo prawidłowego ich sporządzenia – mogły nie w pełni odzwierciedlać stan faktyczny i problemy z zagospodarowaniem poszczególnych odpadów, w szczególności odpadów z tworzyw sztucznych. Stosownie do przyjętych uregulowań w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych uzależniony był w szczególności od:

- liczby mieszkańców gminy – mogły to być dane pochodzące z rejestru mieszkańców lub ze złożonych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa – zgodnie z aktualnymi danymi publikowanymi przez GUS,
- udziału łącznego odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych – określanego na podstawie KPGO 2022 lub badań morfologii odpadów komunalnych wykonanych na zlecenie gminy.

O wpływie morfologii odpadów komunalnych na obliczaną skuteczność zagospodarowania odpadów wspomniano już we wcześniejszej części informacji (str. 41–42). Jeśli chodzi o dane o liczbie mieszkańców w 2018 r., to wystarczające jest wskazanie, że dane z rejestru mieszkańców gminy znacząco odbiegały od liczby mieszkańców ustalonej na podstawie deklaracji⁵⁶. Natomiast w kwestii masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie danego województwa podawanej przez GUS, konieczne jest nieco dłuższe wyjaśnienie. Stosownie do obo-

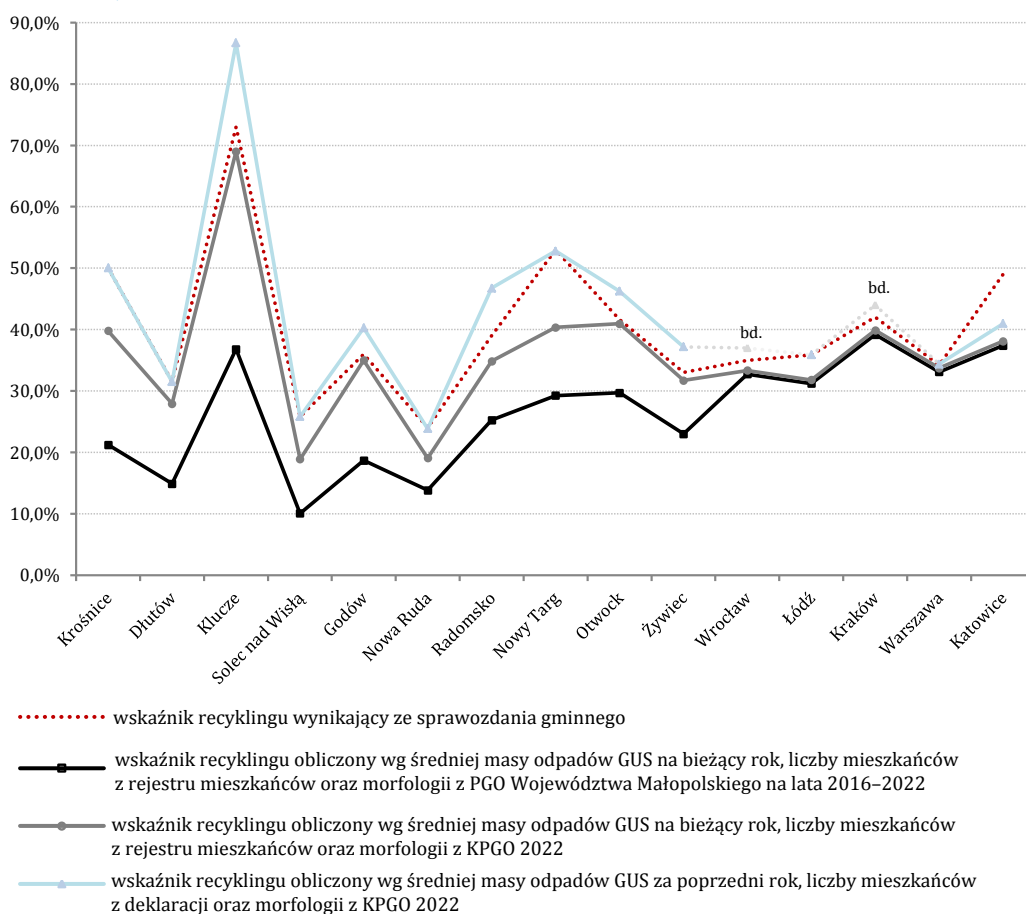
⁵⁶ W dziewięciu spośród 15 skontrolowanych gmin różnice te mieściły się w przedziale od 10% do 35%. Dotyczyło to gmin: Godów, Klucze, Krośnice, Nowa Ruda, Nowy Targ, Otwock, Radomsko, Solec nad Wisłą, Żywiec.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiązujących uregulowań prawnych, termin na sporządzenie i przekazanie właściwym odbiorcom sprawozdania gminnego o odpadach komunalnych za lata 2017–2018 upływał 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym⁵⁷. Tymczasem z informacji przekazanych przez GUS wynika, że (cyt.) *Informacja o masie wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca za rok poprzedni jest udostępniana corocznie nie później niż 30 czerwca. Jest to termin graniczny obligujący jednostki badawcze resortu statystyki do udostępniania danych z zakresu „Ochrony środowiska” za rok poprzedni (...) Regulacje zawierające terminy i formy udostępniania informacji statystycznych zawarte są w rocznych programach badań statystycznych statystyki publicznej wprowadzanych rozporządzeniem Rady Ministrów. Z powyższego względu gminy, sporządzając np. sprawozdanie o odpadach komunalnych za 2018 r., nie wykorzystywały do obliczenia poziomu recyklingu danych GUS o masie wytworzonych odpadów komunalnych właściwych dla tego okresu, lecz dane za rok poprzedni (2017 r.). Opisane powyżej możliwości zastosowania różnych danych do obliczenia poziomu recyklingu znacząco wpływały na obliczone rezultaty w tym zakresie, co najlepiej obrazuje wykres nr 19.*

Wykres nr 19

Osiągnięte w skontrolowanych gminach wskaźniki recyklingu odpadów komunalnych w 2018 r. w zależności od przyjętych parametrów obliczeniowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

⁵⁷ Wynika to z postanowień art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Patrząc na dane sprawozdawcze łatwo ustalić, że wśród 15 skontrolowanych gmin 13 z nich osiągnęło wymagany za 2018 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych (minimum 30%). Niemniej jednak gdyby zastosować adekwatne do okresu sprawozdawczego dane GUS o masie wytwarzanych odpadów w danym województwie (dane za 2018 r.) oraz nieco bardziej aktualne, niż wskazane w KPGO 2022, dane o morfologii odpadów komunalnych (dla przykładu przyjęto dane pochodzące z Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022), to okazałoby się, że tylko sześć skontrolowanych gmin osiągnęło wymagany dla 2018 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że tak naprawdę monitorowanie skuteczności zagospodarowania odpadów komunalnych – jak deklarowało Ministerstwo Klimatu – na podstawie osiągniętych przez poszczególne gminy poziomów recyklingu, przy metodologii obliczania tych wskaźników w latach 2017–2018 (i wcześniejszych) mogło w niewystarczający sposób odzwierciedlać faktyczny sposób postępowania z tymi odpadami (frakcje: papier, metal, szkło i tworzywa sztuczne).

Od 1 stycznia 2020 r. zmieniono postanowienia art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w ten sposób, że obowiązek osiągnięcia minimalnych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych na poziomie 50% dotyczy każdego roku w latach 2020–2024, przy czym będzie on obliczany w odniesieniu do wszystkich odpadów, a nie jak poprzednio na podstawie frakcji: papieru, metalu, szkła i tworzyw sztucznych. W tym kontekście do ustalenia poziomu recyklingu odpadów komunalnych nie będą już potrzebne wyniki badań składu morfologicznego dla tych odpadów. Zdaniem NIK dane takie będą jednak niezbędne do analizowania zmian w ilości wytwarzanych odpadów i określania sposobów zagospodarowania poszczególnych odpadów, w tym również identyfikowania występujących problemów w tym zakresie.

Wykorzystywana w poszczególnych urzędach marszałkowskich – a dostarczona przez Ministerstwo Środowiska – aplikacja informatyczna pn. *Wojewódzki System Odpadowy*⁵⁸ nie pozwalała (zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym) na identyfikację ilości i sposobów zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych za 2017 r. i 2018 r. pochodzących wyłącznie ze źródeł innych niż komunalne. Związane to było w szczególności z faktem, że niektóre rodzaje odpadów z tworzyw sztucznych gromadzone były pod tym samym kodem zarówno w przypadku, gdy pochodziły one ze źródeł komunalnych, jak i z sektora przemysłowego oraz handlowego. Dotyczyło to głównie odpadów opakowaniowych (kod 15 01 02 – *Opakowania z tworzyw sztucznych*). Problematiczne w ww. aspekcie jest także ustalenie źródła pochodzenia odpadów z grupy 19, ponieważ jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu (cyt.) *Ministerstwo gromadzi dane nt. przetwarzania wszystkich odpadów, w tym odpadów z grupy 19. Jednak dane*

Odpady z tworzyw sztucznych z sektora pozakomunalnego

⁵⁸ W aplikacji tej gromadzone były m.in. dane przedstawione w sprawozdaniach przekazywanych przez przedsiębiorców, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o odpadach.

zbierane w Centralnym Systemie Odpadowym nie wskazują czy odpady z grupy 19 pochodzą z przetwarzania odpadów komunalnych, czy z innych grup odpadów. W związku z powyższym nie można wskazać, jaka masa odpadów o kodzie 19 12 12, powstałych z przetwarzania odpadów komunalnych, była składowana oraz jaka masa odpadów o kodzie 19 12 10 została wytworzona w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych.

Z powyższych względów do ustalenia ilości odpadów z tworzyw sztucznych ze źródeł innych niż komunalne wykorzystano dane przekazane przez GUS (wykres nr 5). Należy mieć jednak na uwadze, że dane te są niepełne (nie zawierają ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych z grupy 15, a dodatkowo system sprawozdawczy GUS nie obejmuje wszystkich wytwórców odpadów).

Osiągnięte poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych były zauważalnie niższe niż analogiczny wskaźnik dla wszystkich odpadów opakowaniowych, co potwierdza większe trudności w zagospodarowaniu badanej frakcji odpadów

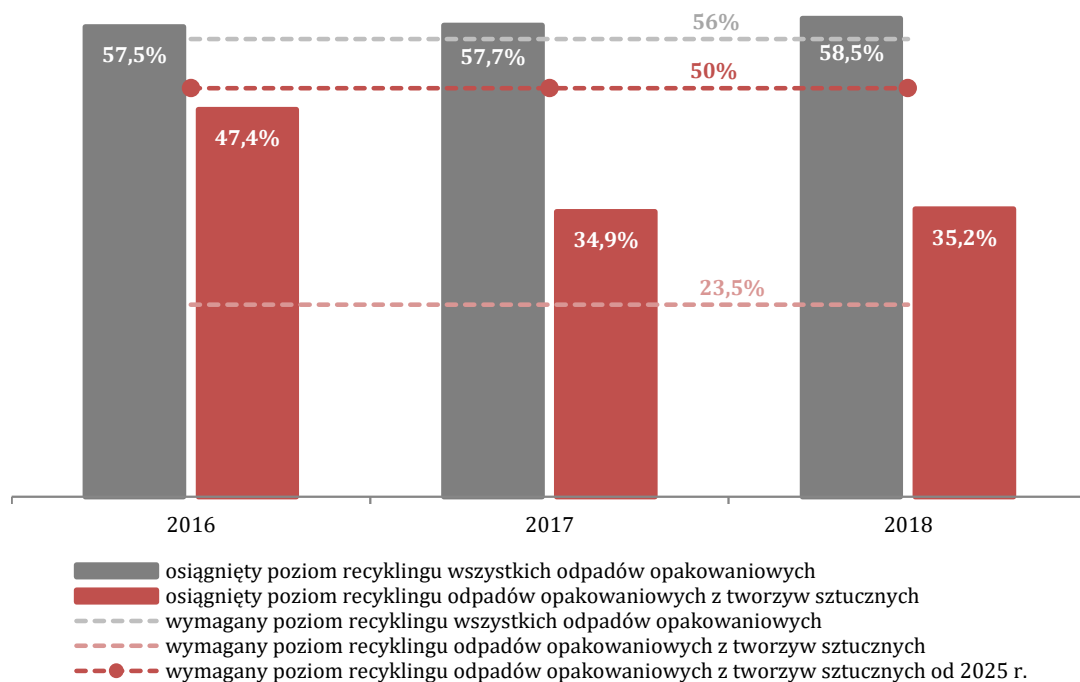
System sprawozdawczy dotyczący opakowań i odpadów opakowaniowych pozwalał na ustalenie poziomów recyklingu również dla odpadów z tworzyw sztucznych. Z uzyskanych danych wynika, że w latach 2016–2018 osiągnięte zostały w skali całego kraju wymagane poziomy recyklingu zarówno dla wszystkich odpadów opakowaniowych, jak i odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Dane w tym zakresie nie umożliwiały jednak ustalenia sposobu zagospodarowania pozostałej części odpadów (tj. niepoddanych recyklingowi), w tym ok. 65% masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w skali kraju w latach 2017–2018.

Odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych stanowiły przeważającą część wszystkich wytworzonych odpadów tej frakcji (ponad połowę łącznej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych w latach 2017–2018). I chociaż dla wszystkich odpadów opakowaniowych w latach 2016–2018 odnotowano nieznaczny wzrost poziomu recyklingu, tak dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych nie można mówić o takiej tendencji. Dodatkowo poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych był w wymienionym okresie zauważalnie niższy niż łączny poziom recyklingu dla wszystkich odpadów opakowaniowych. Potwierdza to wcześniejsze wnioski NIK, że w odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych występują większe trudności w zagospodarowaniu niż w przypadku innych odpadów materiałowych. Zauważyć również należy, że już od 2025 r. wymagany będzie co najmniej 50% poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Oznacza to konieczność znaczącej poprawy dotychczasowej skuteczności zagospodarowania tych odpadów (szczegółowe dane za lata 2017–2018⁵⁹ zamieszczono w Załączniku 6.9. do informacji).

⁵⁹ W latach 2017–2018 masa wprowadzonych do obrotu opakowań z tworzyw sztucznych, stanowiąca podstawę do obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu, wyniosła odpowiednio 1 023 870 ton i 984 916 ton, natomiast recyklingowi poddano odpowiednio 357 282 tony (34,9%) i 346 348 ton (35,2%) odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

Wykres nr 20

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych w skali kraju w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W kontekście wyników analiz przeprowadzonych przez NIK należy wskazać, że szczególnym nadzorem powinny być objęte inne niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia sposoby zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych (z uwagi na niższą pozycję tych procesów w hierarchii sposobów postępowania z odpadami). Tymczasem dokonane ustalenia wykazały, że poszczególne WIOŚ nie prowadziły kontroli polegających na badaniu składu morfologicznego i kaloryczności odpadów zdeponowanych na składowiskach zlokalizowanych na terenie gmin objętych niniejszą kontrolą NIK. Tym samym nie zapewniono pełnej transparentności i rozliczalności zagospodarowania ilości wszystkich wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a jak pokazały szacunki NIK ich znaczne ilości mogły być poddane składowaniu. Jest to tym bardziej zastanawiające, że odpady powyżej założonej kaloryczności (6 MJ/kg) nie mogą być poddawane składowaniu⁶⁰, a odpady z tworzyw sztucznych cechują się znacznie wyższą wartością opałową⁶¹.

Ponadto z informacji pisemnej WIOŚ w Krakowie⁶² wynika, że jednostka ta dopiero od 2019 r. rozpoczęła prowadzenie m.in. badań kaloryczności nieszkodliwianych odpadów. W związku z wprowadzonymi obostrzeniami dotyczącymi składowania odpadów WIOŚ w Krakowie zlecił podmio-

Niewystarczający nadzór i kontrola nad rodzajami i sposobem składowania odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych

⁶⁰ Wynika to z załącznika nr 4 do rozrządzenia rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia do składowania odpadów na składowiskach (Dz. U. poz. 1277).

⁶¹ Opracowanie pt. *Odzysk energetyczny odpadów z tworzyw sztucznych*, Ryszard Wasielewski – Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla, Zabrze; Tomasz Siudyga – Politechnika Śląska, Gliwice, Chemik, 2013 r., vol. 67, nr 5, str. 435–445.

⁶² Dane pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

towi zewnętrznemu pobór próbek odpadów (19 12 12, 19 05 99, 19 08 01 i 19 08 02) zdeponowanych w 2019 r. na trzech składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne (w miejscowościach innych niż podmioty objęte kontrolą NIK) celem ustalenia, czy składowane odpady spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia do składowania odpadów na składowiskach⁶³. Wyniki tych badań pokazały, że w przypadku trzech z sześciu próbek pobranych na dwóch składowiskach przekroczony został m.in. dopuszczalny parametr dotyczący ciepła spalania składowanych odpadów (wartość opałowa dla tych próbek mieściła się w przedziale od 7,15 do 14,20 MJ/kg suchej masy). Ponadto w przekazanych informacjach WIOŚ w Krakowie wskazał (cyt.) z ustaleń kontroli wynika, że dopuszczenie w pozwoleniach zintegrowanych oraz w decyzjach zatwierdzających instrukcję składowiska, nieselektywnego składowania odpadów 19 05 99, 19 12 12, 19 08 05, 19 08 14 oraz z grupy 17 i 20 uniemożliwia skuteczną kontrolę spełnienia przez zarządzającego składowiskiem warunków określonych w zał. Nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia do składowania odpadów na składowiskach (...). Zakres badań oraz kryteria dopuszczania odpadów do składowania odpadów na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przedstawione w zał. 4 zostały zawężone wyłącznie dla odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14, 19 12 12 oraz z grupy 20, co przy składowaniu łącznym np. odpadów 19 12 12 z odpadami 19 05 99 lub odpadami budowlanymi nie pozwala na stwierdzenie czy odpad 19 12 12 spełnia kryteria w zakresie kaloryczności. **Powyższe prowadzi do tego, że zarządzający składowiskami mogą w rzeczywistości kierować do składowania odpady kaloryczne, ponieważ brak jest możliwości udowodnienia post factum, że dopuścili się takiego czynu. W świetle powyższych faktów obowiązujące obecnie kryteria określone w załączniku Nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. (...) stają się martwym zapisem, gdy zarządzający składowiskiem widzi opłacalność deponowania odpadów wysokokalorycznych (...)** W związku z powyższym WIOŚ w Krakowie zwrócił się do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z prośbą o rozważenie zmian legislacyjnych w zakresie:

- treści rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia do składowania odpadów na składowiskach (...) poprzez wprowadzenie przepisu cyt.: „Wszystkie partie nieselektywnie składowanych odpadów, w skład których wchodzi typy odpadów, których dotyczy załącznik nr 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. muszą jako mieszanina, spełniać wymagania określone w tym załączniku”, bądź podjęcia innych działań pozwalających na rzeczywistą możliwość sprawdzenia czy zeskładowane odpady spełniają wymogi ww. rozporządzenia;
- wprowadzenia przepisów uaktywniających rynek zagospodarowania surowców wtórnych, które spowodują zwiększenie ilości odpadów, takich jak: tworzywa sztuczne, papier i tektura oraz szkło, wysortowywanych ze strumienia odpadów komunalnych na terenie instalacji MBP i co z tym jest związane ograniczenie masy wytwarzanych odpadów frakcji nadsito-

⁶³ Zakres badań obejmował: ogólny węgiel organiczny (TOC), stratę przy prażeniu suchej masy (LOI) oraz ciepło spalania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

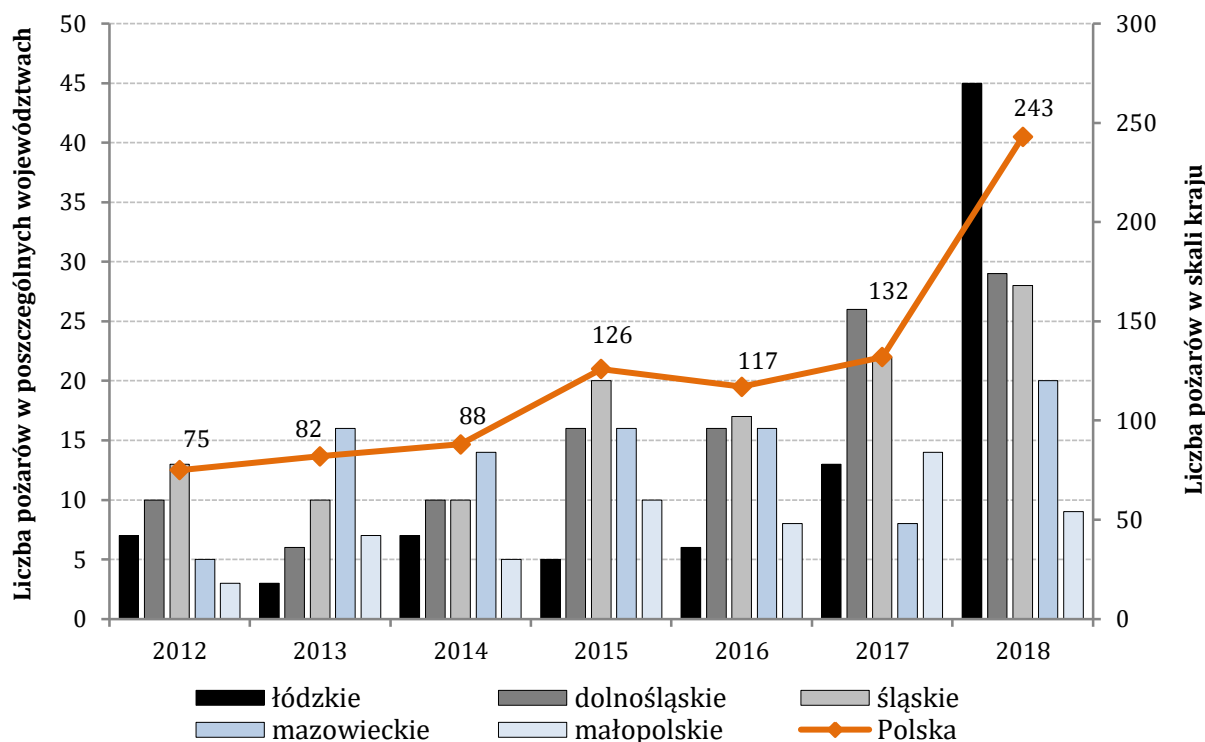
wej (< 80 mm), która głównie kierowana jest do produkcji paliw alternatywnych bądź nielegalnie kierowana na składowiska odpadów.

Podkreślić należy, że już w informacji o wynikach kontroli P/19/048 *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)*⁶⁴ NIK zwróciła uwagę, że kontrolowani przedsiębiorcy zgłaszali problemy z zagospodarowaniem tzw. odpadów kalorycznych. Trudności z ich zagospodarowaniem podawane były jako jedna z głównych przyczyn wzrostu opłat za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w instalacjach MBP. Wskazano również na brak rozwiązań systemowych w powyższym zakresie. Ponadto z ustaleń kontroli wynikało, że na ogół, poza jednym przypadkiem pobrania próbki odpadów do badania przez WIOŚ w Warszawie, nie pobierano próbek odpadów do badań, m.in. w kontrolach dotyczących spełnienia przez odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania wymagań kryterialnych dla ich składowania.

Niewystarczający nadzór i kontrola nad rodzajem i sposobem składowanych odpadów – oprócz ryzyka dopuszczenia do zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych niezgodnego z obowiązującą hierarchią – mógł także nie zapewniać wyeliminowania zagrożeń związanych z prowadzeniem tego procesu. Potwierdzają to w szczególności dane wskazujące na wzrastającą liczbę pożarów miejsc składowania odpadów.

Wykres nr 21

Liczba pożarów miejsc składowania odpadów w latach 2012–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, przedstawionych w opracowaniu GUS pn. *Ochrona Środowiska 2019*.

⁶⁴ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/048/> [dostęp: 30.09.2020 r.].

5.2. Rozwiązania systemowe w zakresie ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich prawidłowego zagospodarowania

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie podjęcie przez Ministra Rozwoju działań (*Mapa drogowa Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*) mogących w przyszłości wpłynąć na ograniczenie powstawania odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych oraz zwiększenie stopnia ich recyklingu. Zaznaczyć jednak należy, że większość z zaplanowanych zadań była na wstępnym etapie przygotowania. Ponadto Minister nie zakończył prac nad metodyką ewaluacji jakości zadań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, co istotnie ogranicza ocenę sposobu i stopnia ich realizacji. Biorąc pod uwagę planowane terminy oraz dotychczasowe tempo i sposób działania, NIK zwraca uwagę na ryzyko opóźnienia realizacji zadań. Jego konsekwencją może być zarówno brak oczekiwanego przyspieszenia procesu stopniowej eliminacji odpadów wpływających negatywnie na środowisko naturalne, jak również nieosiągnięcie rezultatów wynikających z unijnych wymogów dotyczących wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym.

NIK oceniła negatywnie podejmowane w Ministerstwie Klimatu działania, mające na celu wdrożenie aktów prawnych UE do prawa polskiego dotyczących zapobiegania powstawaniu i postępowania z odpadami opakowaniowymi z tworzyw sztucznych. Dotychczasowe starania Ministerstwa nie zapewniły efektu w postaci terminowego i prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej Dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Należy podkreślić, że w ocenie NIK Ministerstwo Klimatu znajduje się na bardzo wczesnym etapie prac nad koncepcją systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta dotyczącej opakowań oraz zagadnieniami wspierania ekoprojektowania opakowań, co w przyszłości może zaważyć na nieosiągnięciu stale rosnących wymogów w odniesieniu do gospodarki odpadami. Zaważyć na powyższym może również fakt, że w Ministerstwie Klimatu brak było informacji o rynkowych realiach dotyczących produkcji opakowań z tworzyw sztucznych, a także możliwości ich recyklingu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęcie przez Ministerstwo Klimatu prac analitycznych odnośnie do zasadności i możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dotyczącego opakowań, jednak podkreślenia wymaga, że przez dwa i pół roku od zlecenia i pozyskania stosownych opracowań nie podjęto ostatecznej decyzji o zasadności wdrożenia tego systemu i jego ewentualnym kształcie.

Marszałkowie województw prawidłowo weryfikowali, wnoszone przez przedsiębiorców, opłaty produktowe, lecz z dostępnych informacji wynikało, że ich wysokość tylko w niewielkiej części pokrywała koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

Ponadto marszałkowie województw nie dysponowali możliwościami weryfikacji prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r. z uwagi na nieustanowienie w odniesieniu do przedsiębiorców obowiązku sprawozdawczego lub dotyczącego prowadzenia ewidencji w tym zakresie.

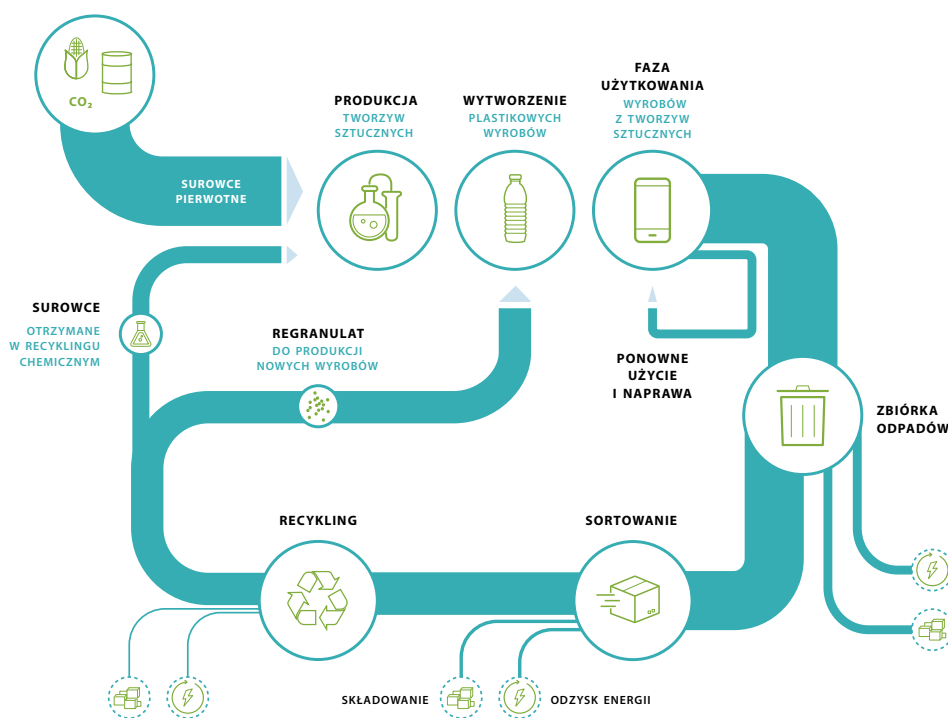
Realizacja nałożonych na gminy obowiązków lub zaleconych wytycznych, wynikających z wojewódzkich planów gospodarowania odpadami lub Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów, nie przebiegała prawidłowo. Wśród 15 skontrolowanych gmin i miast tylko cztery przeprowadziły badania składu morfologicznego odpadów komunalnych, pięć podjęło się promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia, a sześć jednostek utworzyło lokalne platformy internetowe na rzecz zapobiegania powstawania odpadów.

Minister Rozwoju powołał międzyresortowy zespół, którego celem było, m.in. w odpowiedzi na postulaty organów Unii Europejskiej, przygotowanie krajowej strategii służącej ukierunkowaniu rozwoju Polski na gospodarkę o obiegu zamkniętym. GOZ jest koncepcją zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane. W tym kontekście tworzywa sztuczne i odpady z tworzyw sztucznych, z racji ich powszechnego występowania, zajmują istotne miejsce w problematyce GOZ, a dotyczące ich rozwiązania prawne i organizacyjne powinny być dostosowane do modelu uwidocznionego na Infografice nr 1.

Wstępny etap przygotowań Ministra Rozwoju do realizacji zadań, które mogą wpłynąć na ograniczenie powstawania odpadów i wpisują się w model gospodarki o obiegu zamkniętym

Infografika nr 1

Schemat obiegu tworzyw sztucznych w GOZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie schematu zawartego w Tworzywa sztuczne w obiegu zamkniętym. Analiza sytuacji w Europie, Plastics Europe.

Krajowa strategia służąca ukierunkowaniu rozwoju Polski na gospodarkę o obiegu zamkniętym opracowana została w postaci przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu pn. *Mapa drogowa Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*⁶⁵. W ocenie NIK ww. dokument syntetycznie i wyczerpująco przedstawia model ekonomiczny bazujący na maksymalnym wykorzystywaniu istniejących zasobów. Wskazuje równocześnie działania mające służyć m.in. zmniejszeniu globalnej konsumpcji dóbr naturalnych np. poprzez ich współdzielenie lub usprawnienie łańcucha dostaw. Tym samym *Mapa drogowa GOZ* stanowi jeden z elementów mogących służyć ograniczeniu wytwarzania odpadów, w tym także tych bazujących na tworzywach sztucznych. Dokument zawiera ponadto listę kilkudziesięciu działań do realizacji przez organy państwa we wskazanym czasie. Minister Rozwoju, jako podmiot odpowiedzialny za gospodarkę kraju, odgrywa w nim kluczową rolę będąc liderem lub współuczestnikiem największej liczby z nich.

Do czasu zakończenia kontroli NIK Minister Rozwoju zrealizował jedno z zadań z *Mapy drogowej GOZ* z zachowaniem przewidzianego terminu jego ukończenia w 2019 r. W odniesieniu do pozostałych 18 działań, przypisanych Ministrowi Rozwoju do samodzielnej realizacji lub we współpracy z innymi resortami/podmiotami, zakończenie terminu ich realizacji przewidziano na kolejne lata, przy czym w przypadku większości działań okres ten zaplanowano na lata 2020–2023. Podkreślić należy, że zdecydowana większość działań wskazanych w *Mapie drogowej GOZ* ma charakter koncepcji, wytycznych lub propozycji rozwiązań prawnych, a zatem nawet pełna realizacja zaplanowanych działań nie będzie oznaczać ich automatycznego wpływu na poprawę gospodarki odpadami.

Z kolei w przypadku czterech poddanych analizie zadań zaplanowanych w dokumentach strategicznych⁶⁶, istotnych z punktu widzenia możliwości zapobiegania powstawaniu i ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, za zrealizowane można było uznać tylko jedno. Kolejne zadanie, dotyczące promocji ekoprojektowania, zaplanowane na lata 2015–2020, było w trakcie realizacji (dokument znajdował się w uzgodnieniach międzyresortowych), a w przypadku pozostałych dwóch zadań przewidzianych na lata 2015–2022 dotychczas nie podjęto prac w celu ich wykonania.

Mimo że terminy realizacji zadań przypisanych Ministerstwu Rozwoju obejmowały najczęściej okres najbliższych dwóch–trzech lat, w ocenie NIK istnieje ryzyko ich niewykonania w planowanym czasie, w szczególności z uwagi na dotychczasowe tempo opracowywania rozwiązań z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym. Przyjęte terminy oraz sposób realizacji zadań mogą wpłynąć na opóźnienie oczekiwanych rezultatów tych działań w odniesieniu do unijnych wymogów gospodarki odpadami komunalnymi i odpadami opakowaniowymi (zakładają one zwiększenie minimalnego poziomu recyklingu tych odpadów już od 2025 r. i w następnych latach). NIK zwraca ponadto uwagę, że większość zaplanowanych działań ma charakter międzyresortowy i wymaga współpracy z innymi jednost-

⁶⁵ Dalej: *Mapa drogowa GOZ*.

⁶⁶ Dwa zadania ujęte w KPZPO oraz kolejne dwa przewidziane w KPGO 2022.

kami, co może wydłużyć proces realizacji. NIK wzięła także pod uwagę, iż przypisane Ministrowi Rozwoju na lata 2015–2020 zadanie odnoszące się do promocji ekoprojektowania nie zostało do tej pory zakończone, a sam proces przygotowania przez Ministra Rozwoju *Mapy drogowej GOZ* trwał ponad trzy lata, tj. od powołania Zespołu ds. gospodarki o obiegu zamkniętym w 2016 r. do uchwalenia przez Radę Ministrów ww. dokumentu w 2019 r. Ponadto NIK zauważa, iż do tej pory Minister Rozwoju nie opracował systemu sprawozdawczego odnoszącego się do realizacji zadań zaplanowanych w *Mapie drogowej GOZ*, w których występuje jako lider i jest zobowiązany do współpracy z innymi instytucjami. Nie zakończono także opracowywania metodyki ewaluacji realizowanych przedsięwzięć, np. w postaci wskaźników umożliwiających bieżącą ocenę postępu transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, a w przypadku braku spodziewanych rezultatów, wprowadzenie odpowiednich korekt.

Przepisy dyrektyw unijnych wprowadziły określone rozwiązania odnoszące się do odpadów z uwzględnieniem odpadów z tworzyw sztucznych wraz ze wskazaniem terminów na ich wdrożenie przez kraje członkowskie.

Niepełna transpozycja
przepisów UE

W zakresie odpadów komunalnych przepis art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁶⁷ obligował państwa członkowskie m.in. do przyjęcia środków służących osiągnięciu następujących celów: do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%; do 2030 r. do minimum 60%, a do 2035 r. do minimum 65%. Transpozycja tego została dokonana w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw⁶⁸. Wprowadzono nowe brzmienie art. 3b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącego obowiązku osiągania przez gminy w latach 2020–2035 odpowiednich poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

W temacie składowania odpadów przepis art. 5 ust. 3a dyrektywy w sprawie składowania odpadów⁶⁹ obligował państwa członkowskie do zapewnienia, aby poczynawszy od 2030 r. wszystkie odpady nadające się do poddania recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, w szczególności odpady komunalne, nie były przyjmowane na składowisko, z wyjątkiem odpadów, których składowanie daje wynik najlepszy dla środowiska zgodnie z art. 4 dyrektywy 2008/98/WE. Natomiast przepis art. 5 ust. 5 dyrektywy ws. składowania odpadów wskazywał, że państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zagwarantowania, by do 2035 r. zmniejszyć ilość składowanych odpadów komunalnych do nie więcej niż 10% całkowitej ilości (według masy) wytwarzanych odpadów komunalnych.

⁶⁷ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579, ze zm.

⁶⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.08.1999, str. 1, ze zm.).

Dla realizacji celu wynikającego z art. 5 ust. 3a dyrektywy w sprawie składowania odpadów wydano rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach zastępujące poprzednie rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 stycznia 2013 r.⁷⁰ Utrzymano w nim zapis wskazujący, iż od 1 stycznia 2016 r. wchodzi w życie załącznik nr 4 określający zakres badań oraz kryteria dopuszczania odpadów o kodach 19 08 05, 19 08 12, 19 08 14 oraz o kodach z grupy 20 do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Ponadto Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁷¹, które wprowadziło jednolite standardy selektywnego zbierania odpadów komunalnych w całym kraju w podziale na cztery frakcje, tj. szkło, papier, metale i tworzywa sztuczne, w tym opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji. Natomiast w odniesieniu do celu wynikającego z art. 5 ust. 5 dyrektywy w sprawie składowania odpadów jednym z instrumentów wdrożenia tego przepisu było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska⁷². Efektem wprowadzonych rozwiązań był wzrost opłat za składowanie tych odpadów, które nie powinny trafiać na składowiska, np. odpady komunalne, a w szczególności zmieszane (w związku z tym zmniejszeniu miały ulec masy odpadów trafiających na składowiska).

W odniesieniu do odpadów opakowaniowych przepis art. 6 ust. 1 lit. f-i dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁷³ obligował państwa członkowskie m.in. do przyjęcia środków służących osiągnięciu następujących celów: nie później niż do 31 grudnia 2025 r. co najmniej 65% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie poddane recyklingowi oraz nie później niż do dnia 31 grudnia 2030 r. co najmniej 70% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie poddane recyklingowi⁷⁴. Ponadto w przypadku rozszerzonej odpowiedzialności producenta przepis art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zobowiązywał państwa członkowskie, aby do dnia 31 grudnia 2024 r. ustanowiono systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań.

W powyższym zakresie Minister Klimatu nierzetelnie realizował wynikający z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷⁵ obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu (Dz. U. poz. 38). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 września 2015 r.

⁷¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

⁷² Dz. U. poz. 723. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 2490, ze zm.).

⁷³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, str. 10 ze zm.).

⁷⁴ Dodatkowo określono cele w postaci osiągnięcia następujących minimalnych wielkości recyklingu w odniesieniu do tworzyw sztucznych zwartych w odpadach opakowaniowych: do 31 grudnia 2025 r. – 50% wagowo, do 31 grudnia 2030 r. – 55% wagowo.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220.

Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

W dniu 5 lipca 2020 r. (zgodnie z art. 2 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych) upłynął termin na transpozycję do prawa krajowego postanowień m.in. art. 5, art. 6 ust. 1 lit. f–i oraz art. 7 ust. 2 Dyrektywy 94/62/WE, wprowadzonych odpowiednio art. 1 pkt 4), art. 1 pkt 5) oraz art. 1 pkt 8) dyrektywy 2018/852. Począwszy od 16 grudnia 2019 r., NIK trzykrotnie zwracała się do Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu⁷⁶ o szczegółowe informacje na temat stopnia zaawansowania prac dotyczących transpozycji powyższych unormowań, a w szczególności art. 6 ust. 1 lit. f)–i) oraz art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Ostatecznie 1 czerwca 2020 r. przekazano treść opracowanych w Ministerstwie: projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (zatwierdzonego przez Kierownictwo resortu), uzasadnienia zmian oraz oceny skutków regulacji. Przedłożone dokumenty miały jednak ogólnikowy charakter, w szczególności nie zawierały wypracowanej koncepcji rozszerzonej odpowiedzialności producentów w zakresie opakowań, tym samym zaś nie dawały rękojmi dokonania prawidłowej transpozycji przedmiotowych przepisów.

Dopiero w dniu 21 lipca 2020 r. w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, publikowanym na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ujęto (pod nr UC43) projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw. Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 2 Dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych państwa członkowskie mają zapewnić, aby do dnia 31 grudnia 2024 r. ustanowiono systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań zgodnie z art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy.

W Ministerstwie Klimatu niezasadnie przyjęto, iż termin transpozycji przepisów wprowadzających system rozszerzonej odpowiedzialności producenta upływa z dniem 31 grudnia 2024 r. Tymczasem powyższa data dotyczy nie transpozycji, a implementacji rozwiązań wynikających z przywołanej wyżej dyrektywy. Innymi słowy, przez ustanowienie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań, o którym mowa jest w art. 7 ust. 2 Dyrektywy 94/62/WE, należy rozumieć nie tylko uchwalenie przepisów krajowych dotyczących ww. problematyki, ale przede wszystkim osiągnięcie planowanego rezultatu dyrektywy dotyczącej rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Aby to osiągnąć najpóźniej do końca 2024 r. powinny nie tylko zostać wprowadzone przepisy rangi ustawowej regulujące ww. obszar, wszystkie akty wykonawcze do tych regulacji, ale zapewnione być musi także prawidłowe ich stosowanie. Należy przy tym podkreślić, że zróżnicowanie pomiędzy terminem transpozycji i implementacji w dyrektywie 2018/852

⁷⁶ Tj. w dniach: 16 grudnia 2019 r., 9 kwietnia 2020 r., 21 kwietnia 2020 r. W przedmiotowej sprawie prowadzono dalszą korespondencję mailową – 14 i 28 maja 2020 r.

miało swoje uzasadnienie. Odpowiednio wczesna transpozycja przepisów miała na celu umożliwienie adresatom nowych przepisów (przede wszystkim przedsiębiorcom) przygotowania się do wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności, który w zależności od przyjętych rozwiązań może za sobą pociągać konieczność poniesienia nakładów inwestycyjnych. Im później więc Ministerstwo zaproponuje odpowiednie przepisy prawne, tym mniej czasu pozostaje przedsiębiorcom (w horyzoncie czasowym wyznaczonym przez datę 31 grudnia 2024 r.) na realizację przyjętych rozwiązań.

W Ministerstwie Klimatu brak było informacji o rynkowych realiach dotyczących opakowań i produktów w opakowaniach, a także możliwości ich recyklingu i uwarunkowaniach determinujących potencjalne rozwiązania istniejących problemów

NIK podjęła próbę oszacowania stopnia zaawansowania pracowników Ministerstwa Klimatu w pracach koncepcyjnych m.in. nad założeniami rozszerzonej odpowiedzialności producenta i zagadnieniami ekoprojektowania opakowań. W ocenie ministerialnych urzędników dotychczasowe, obowiązujące rozwiązania systemowe (prawne) promowały idee ekoprojektowania w Polsce, tworzyły zachęty lub obowiązki, aby zwiększać odsetek opakowań stosowanych na rynku, które mogłyby być poddawane wielokrotnemu recyklingowi. Tymczasem według Prezesa Krajowej Izby Gospodarki Odpadami (jego stanowisko pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, przedstawiono szerzej w dalszej części niniejszej informacji, opisującej bariery systemu gospodarowania odpadami stwierdzone m.in. przez jego uczestników): *obowiązujące dotychczas w Polsce rozwiązania w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producentów (opakowań i produktów w opakowaniach) nie sprawdziły się i podmioty wprowadzające m.in. produkty w opakowaniach do obrotu wnoszą znikomy udział w rozwój i promowanie recyklingu, dodatkowo podmioty te jedynie w minimalnej części pokrywają koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych, w tym przede wszystkim opakowań z tworzyw sztucznych. Obecne przepisy nie promują w żaden sposób ekoprojektowania opakowań i około 70% opakowań z tworzyw sztucznych na rynku w Polsce to opakowania trudnoprzetwarzalne i ciężko jest poddać je, zarówno procesom odzysku, jak i recyklingu (...). Pomimo wprowadzenia selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych oraz starań mieszkańców o prawidłową segregację, powyższe czynniki powodują, że tylko ok. 30% zbieranych selektywnie odpadów z tworzyw sztucznych nadaje się do recyklingu.*

NIK podkreśla, że w Ministerstwie brak było jakichkolwiek informacji (reprezentanci Ministerstwa powoływali się na to, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa żaden podmiot nie jest zobowiązany do sprawozdawania do właściwego organu, w tym do Ministra Klimatu, takich danych) o tym, jak w latach 2017–2019:

- kształtowały się w Polsce koszty produkcji (np. za tonę) tworzyw sztucznych z surowców pierwotnych oraz z recyklatów;
- kształtował się w Polsce (dla ekoprojektowania opakowań) rynek materiałów opakowaniowych, a w szczególności jaki odsetek opakowań wytwarzany był z materiałów trudnoprzetwarzalnych lub w ogóle nienadających się do przetworzenia;
- kształtował się rynek odbiorców tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, w szczególności, ile podmiotów funkcjonowało na polskim rynku i jakie mieli łączne możliwości przetwórcze (ile ton tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu przetworzyli, a ile byli w stanie przetworzyć).

Ponadto pracownicy Ministerstwa Klimatu nie posiadali danych o tym, ile w latach 2015–2019 wynosiły rynkowe ceny folii opakowaniowej oferowane przez recyklerów przedsiębiorcom dostarczającym taki materiał.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

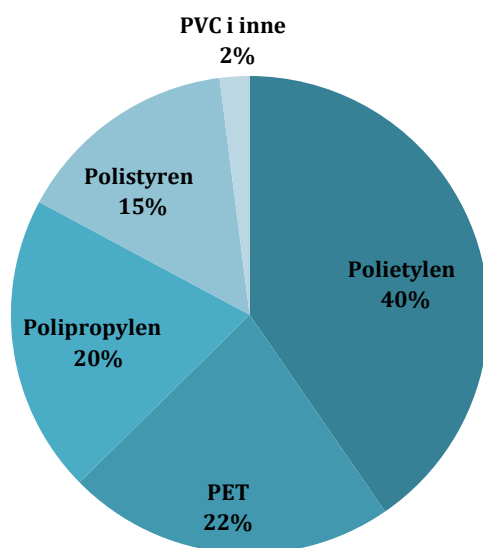
Zdaniem NIK znajomość powyższych zagadnień była kluczowa dla prawidłowego zdiagnozowania przez Ministerstwo Klimatu (wcześniej Środowiska) istniejących problemów ograniczających możliwość zwiększenia skuteczności gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych, a przede wszystkim możliwości zapobiegania powstawania odpadów. Stan taki jest pośrednio barierą dla stopniowego wdrażania zamierzeń GOZ (za którą to dziedzinę odpowiedzialnym jest resort rozwoju).

Argumentem za wyżej wyrażonym stanowiskiem NIK jest informacja (uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) od Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Biopolimerów i Włókien Chemicznych Oddziału w Warszawie, COBRO – Centrum Badawczo-Rozwojowego Opakowań.

Zdaniem COBRO *ważne jest, aby przejście ze stanu odpadów z tworzyw w postaci zanieczyszczonej do uzyskania tworzywa wtórnego w postaci produktu handlowego było efektywne, tanie i opłacalne, co w obecnej sytuacji rynkowej ma zastosowanie tylko dla wyjątkowych asortymentów (butelki PET)*. Jest to tym bardziej istotne, że wg danych COBRO (zobrazowano to na wykresie nr 22) butelki PET stanowią zaledwie 22% wykorzystywanych tworzyw sztucznych mogących podlegać recyklingowi.

Wykres nr 22

Skład jakościowo-ilościowy wtórnych tworzyw sztucznych w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Biopolimerów i Włókien Chemicznych Oddziału w Warszawie, COBRO – Centrum Badawczo-Rozwojowego Opakowań.

Według COBRO dla każdego rodzaju polimeru i zastosowania buduje się oddzielną linię technologiczną (na jednym ciągu nie przetwarzamy wszystkich tworzyw sztucznych), dlatego instalacje są determinowane wielkością zbiórki konkretnego odpadu, a co za tym idzie koszty inwestycji są też różne. Bez surowca w formie odpowiedniej jakości odpadu oraz popytu na regrynulaty nie ma podstaw podejmowania przedsięwzięcia jakim jest budowa zakładu recyklingu. (...) Rekomendowane jest stosowanie materiałów jednolitych asortymentowo, redukowanie mnogości rozwiązań konstrukcyjnych i polimerowych tworzyw (mieszanki wielowarstwowych polimerów), preferowanie tworzyw termoplastycznych, stosowanie tworzyw, dla których istnieje

system segregacji, preferowanie elementów składowych monotworzywowych, stosowanie wzajemnie kompatybilnych (mieszalnych) tworzyw oraz stosowanie tworzyw przyjaznych środowisku (kompostowalnych, dla których powinien być zbudowany system zbiórki w ramach bioodpadów).

W COBRO od lat prowadzone są prace w zakresie ekoprojektowania, jak również prowadzony jest dobrowolny system certyfikacji opakowań pod względem przydatności do recyklingu. Należy zauważyć, iż nie widać znacznego zainteresowania przedsiębiorców w tym zakresie, co widać po małej liczbie przyznanych certyfikatów na ponowne przetwórstwo przez COBRO. (...) Maksymalizowanie ilości materiałów nadających się do recyklingu w wyrobie jest decyzją podejmowaną już na etapie projektowania, ale ma ona wpływ na cały jego cykl życia, a przede wszystkim na jego końcowe zagospodarowanie. (...) Stąd tak ważne jest przeniesienie odpowiedzialności środowiskowej za wyrób na producentów co umożliwi podjęcie decyzji w skali masowej. Jednoczesne wdrożenie tych samych zasad w dużych, średnich lub małych podmiotach gospodarczych doprowadzi do wymiernych i istotnych korzyści środowiskowych. Jednak aby działania i koszty poniesione w fazie projektowania były efektywne, potrzebna jest jeszcze edukacja ekologiczna oraz odpowiednie zarządzanie odpadami.

Przeprowadzono analizy możliwości wprowadzenia w Polsce systemu kaucyjnego, ale przez dwa i pół roku nie podjęto ostatecznej decyzji o wdrożeniu systemu

Ministerstwo Środowiska we współpracy z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, zleciło w 2017 r. wykonanie ekspertyzy dotyczącej możliwości wprowadzenia w Polsce systemu kaucyjnego dla opakowań (w tym opakowań z tworzyw sztucznych). Zgodnie z informacją przedstawioną przez Ministerstwo⁷⁷ w Polsce istniały następujące scenariusze odnoszące się do wprowadzenia systemu kaucyjnego:

1. System oparty o automatyczną zbiórkę – zakłada funkcjonowanie systemu opartego w całości o automatyczną zbiórkę za pomocą specjalnych urządzeń rozmieszczonych w punktach handlu detalicznego. Koszt pięcioletniego funkcjonowania takiego systemu wyniosłby ok. 24 mld zł. Na tę kwotę w dużej mierze miała się składać cena urządzeń do zbiórki.
2. System mieszany – połączenie zbiórki w automatach w większych jednostkach handlu detalicznego z możliwością zwrotu opakowania w mniejszych jednostkach. Pięcioletni koszt funkcjonowania takiego systemu oszacowano na ok. 19 mld zł.

Jednocześnie według słów ówczesnego Wiceministra Środowiska opublikowanych wraz z powyższym podsumowaniem ekspertyzy: *Systemy kaucyjne mogą być skutecznym sposobem w pozyskiwaniu surowców, jednak rozważając korzyści z ich wprowadzenia, pod uwagę należy brać także koszty ich funkcjonowania. Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań pokazała, że planowane wysokie koszty jego wprowadzenia nie równoważą potencjalnych korzyści dla systemu gospodarki odpadami.*

W okresie od stycznia do czerwca 2020 r. urzędnicy Ministerstwa Klimatu informowali NIK o trwających pracach dotyczących wdrożenia systemu

⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/wiceminister-slawomir-mazurek-o-perspektywie-wprowadzenia-systemu-kaucyjnego> [dostęp: 30.09.2020 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

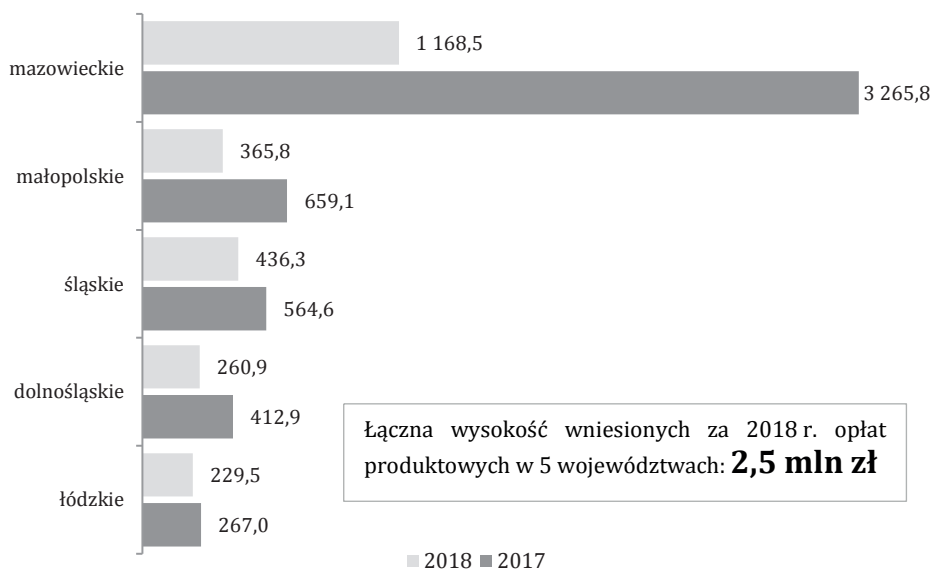
kaucyjnego, a finalnie wyjaśnili, że *aktualnie rozważanym wariantem jest określenie wytycznych dotyczących takiego systemu i pozostawienie jego realizacji przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach objętych tym systemem.*

Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 w związku z art. 20 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, tj. nie osiągnęli wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym również założonego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (23,5%), wnieśli na rachunki bankowe pięciu marszałków województw objętych kontrolą opłaty produktowe w łącznej wysokości 5169,4 tys. zł za 2017 r. oraz 2461,0 tys. zł za 2018 r.

Marszałkowie województw prawidłowo weryfikowali wnoszone opłaty produktowe, lecz z dostępnych informacji wynika, że ich wysokość tylko w niewielkiej części pokrywała koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych

Wykres nr 23

Wysokość opłat produktowych za 2017 r. i 2018 r. wniesionych na rachunki bankowe poszczególnych marszałków województw [w tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W toku kontroli w urzędach marszałkowskich nie stwierdzono nieprawidłowości w weryfikowaniu naliczonych i wniesionych opłat produktowych za lata 2017–2018 na rachunki bankowe poszczególnych marszałków województw.

Należy podkreślić, że na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej, które zakończyło się 21 lipca 2020 r., przyjęto m.in. konkluzje związane z wprowadzeniem i zastosowaniem od dnia 1 stycznia 2021 r. podatku wysokości 0,80 EUR za każdy kilogram niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych⁷⁸. Na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli można ustalić, że przy sposobie zagospodarowania

⁷⁸ Artykuł pt. *Podatek od plastiku? To już pewne*, opublikowany 22 lipca 2020 r. na portalu Teraz Środowisko (<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/podatek-od-plastiku-szczyt-rada-europejska-9013.html>, dostęp: 30.09.2020 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych z 2018 r. ww. podatek wyniósłby w skali całego kraju niemal 2,2 mld zł⁷⁹. Tymczasem wysokość wniesionych za 2018 r. opłat produktowych w pięciu skontrolowanych województwach wyniosła zaledwie 2,5 mln zł.

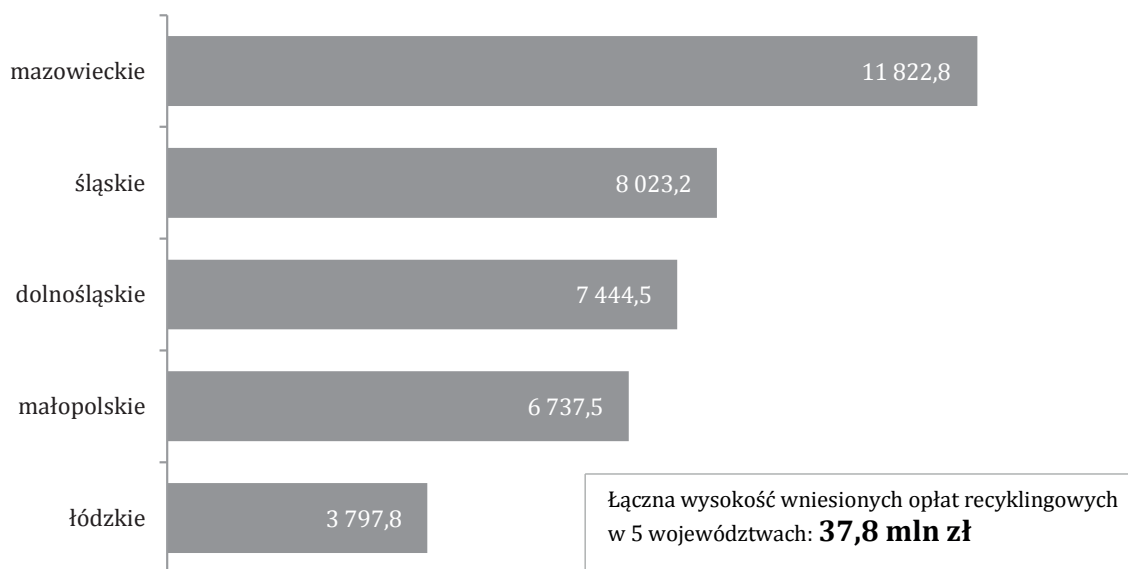
Na nieadekwatność systemu tych opłat w odniesieniu do realnych kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych zwróciła uwagę Krajowa Izba Gospodarki Odpadami⁸⁰ (zidentyfikowane bariery szczegółowo opisano na kolejnych stronach niniejszej informacji). Argument ten przedstawiono również w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

Brak możliwości weryfikacji przez marszałków województw prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r.

Z dniem 1 stycznia 2018 r. zostały dodane do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przepisy rozdziału 6a dotyczące opłaty recyklingowej. Przepisy te w szczególności zobowiązywały przedsiębiorców prowadzących jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której oferowane były torby na zakupy z tworzywa sztucznego (przeznaczone do pakowania produktów) do pobrania opłat recyklingowych od nabywających takie torby, a następnie wniesienia ich na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa. Łącznie w pięciu województwach objętych kontrolą ww. przedsiębiorcy wnieśli na odpowiednie rachunki bankowe opłaty recyklingowe za 2018 r. w wysokości 37 825,8 tys. zł.

Wykres nr 24

Wysokość wniesionych opłat recyklingowych za 2018 r. [w tys. zł] na rachunki bankowe poszczególnych marszałków województw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

⁷⁹ Wartość obliczono na podstawie danych o ilości i sposobie zagospodarowania odpadów opakowaniowych w skali kraju (Załącznik 6.9 do informacji) oraz przyjmując kurs euro według średniego kursu NBP na koniec 2018 r., tj. 4,3000 PLN (kurs dostępny na stronie: <https://www.nbp.pl/home.aspx?navid=archa&c=/ascx/tabarch.ascx&n=a252z181231> [dostęp: 30.09.2020 r.]).

⁸⁰ W informacjach przekazanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola wykazała jednak, że marszałkowie województw nie dysponowali możliwościami weryfikacji prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r. (za okres pierwszych ośmiu miesięcy tego roku) z uwagi na nieustanowienie w odniesieniu do przedsiębiorców obowiązku sprawozdawczego lub dotyczącego prowadzenia ewidencji w tym zakresie. W związku z tym skontrolowane urzędy marszałkowskie nie posiadały informacji, jakiej liczby (lub masy) toreb na zakupy z tworzywa sztucznego dotyczyły wniesione opłaty recyklingowe. Obowiązek prowadzenia przez przedsiębiorców ewidencji liczby nabytych i wydanych lekkich i pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego (art. 40f ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi) został wprowadzony dopiero od 1 stycznia 2020 r. Natomiast obowiązek sprawozdawczy w ww. zakresie (art. 73 ust. 1 pkt 2a ustawy o odpadach) został wprowadzony od 1 września 2019 r., przy czym pierwsze (roczne) sprawozdanie o liczbie nabytych i wydanych pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego obejmowało okres od dnia 1 września 2019 r.

Nie wszystkie gminy i miasta wywiązywały się z obowiązków lub wdrażały zalecenia wprowadzone w wojewódzkich planach gospodarki odpadami oraz Krajowym programie zapobiegania powstawaniu odpadów. Spośród 15 skontrolowanych jednostek: tylko cztery przeprowadziły badania składu morfologicznego odpadów komunalnych. Natomiast w odniesieniu do zalecanych w KPZPO działań: zaledwie jedna trzecia jednostek podjęła się promowania i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia, a mniej niż połowa (6 jednostek) utworzyły w jakiegokolwiek formie lokalne platformy internetowe na rzecz zapobiegania powstawania odpadów.

W działaniach urzędów gmin i miast NIK odnotowała także pozytywne przykłady dążenia do poprawy skuteczności gospodarowania odpadami, w tym z tworzyw sztucznych, a także wykształcenia dobrych nawyków wśród mieszkańców.

Gminy nie wywiązywały się z obowiązków lub nie wdrażały zaleceń wprowadzonych w WPGO lub KPZPO

Przykłady dobrych praktyk

Podczas imprez organizowanych przez **Urząd Miasta Katowice** wykorzystywane były naczynia i sztućce biodegradowalne lub wielokrotnego użytku. Pojemniki na odpady z możliwością wstępnej segregacji były dostępne we wszystkich budynkach Urzędu. Prowadzono promocję picia wody z kranu – kampania społeczna „Kranówka katowicka – szluknij się z kokotka”, co wpływało na ograniczanie stosowania opakowań z tworzyw sztucznych.

Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XIII/233/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie prowadzenia akcji „Kraków bez plastiku” polegających na podjęciu wszelkich możliwych, koniecznych i prawnie dopuszczalnych działań dążących do wyeliminowania z używania m.in. pojemników, naczyń i kubków plastikowych w Urzędzie Miasta Krakowa, jednostkach miejskich, jednostkach oświatowych i innych instytucjach zależnych i zastąpienie ich w miarę możliwości opakowaniami wielokrotnego użytku ze szkła lub metalu.

W lipcu 2017 r. w **Warszawie** ustawiono nad Wisłą dwie maszyny typu RVM w ramach kampanii „Dzielnica Wisła”, w trakcie której mieszkańcy byli zachęceni do przynoszenia zebranych nad Wisłą odpadów, takich jak plasti-

kowe butelki typu PET lub puszki po napojach. Przyniesione surowce mogli wymienić w maszynach na butelki wody niegazowanej. W 2019 r. zorganizowano tzw. „Warszawski Miesiąc Recyklingu” w trakcie którego promowano m.in. tzw. „podejście R3”, tj. REDUCE – REUSE – RECYCLE, czyli: ogranicz (ilość wytwarzanych odpadów) – użyj ponownie (nie wyrzucaj przedmiotów, które mogą być jeszcze użyte) – przetwórz (odpady – stają się zasobem). W lipcu 2019 r. na pl. Bankowym i przy ul. Żąbkowskiej w Warszawie ustawiono recykłomaty do selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych. Mieszkańcy mogli przynosić i wrzucać do nich plastikowe i szklane butelki po napojach oraz puszki. W zamian otrzymywali ECO-punkty wymienne na nagrody (m.in. zniżki na kawę, bilety do kina, teatru, parku trampolin, prenumeratę czasopism, jak również kosmetyki naturalne). Podczas pilotażowej akcji zebrano w tych dwóch lokalizacjach łącznie prawie 148 tys. szt. opakowań (ponad 9,6 Mg odpadów), w tym m.in. ponad 89 tys. szt. (3,5 Mg), butelek plastikowych. W związku z dużym zainteresowaniem wśród mieszkańców, w 2019 r. postawiono dziesięć takich urządzeń w dziewięciu dzielnicach Miasta.

W Urzędzie Miasta Łodzi podjęto działania w celu odejścia od zakupu wody pitnej oferowanej w butelkach z tworzyw sztucznych na rzecz wody w butelkach szklanych oraz pochodzącej z dystrybutorów. Zastępowano plastikowe kubki, naczynia i łyżeczki produktami ekologicznymi. Pracownicy urzędu wykonujący czynności w terenie zaopatrywani byli w bidony wielokrotnego użytku zamiast jednorazowych opakowań wielomateriałowych lub z tworzyw sztucznych. Wykorzystywany w celach służbowych papier pochodził z recyklingu.

W Urzędzie Miasta Otwocka prowadzono działania mające na celu ograniczenie używania plastikowych toreb jednorazowego użytku promując korzystanie z płóciennych toreb na zakupy. Ponadto torby te wyposażone były w nadruk informacyjny dotyczący zaprzestania spalania odpadów w przydomowych paleniskach. Ich dystrybucja wśród mieszkańców prowadzona była m.in. podczas spotkań terenowych oraz wizyt w Urzędzie. Ponadto prowadzono działania promujące korzystanie wody z kranu (z sieci miejskiej), jako alternatywy dla produktów w plastikowych butelkach.

Nieliczne przypadki nierealizowania wybranych działań systemowych, do których obowiązywały obowiązujące przepisy prawa

Stwierdzono nieliczne przypadki (w trzech z piętnastu gmin) niesporządzenia lub niezaktualizowania gminnego programu ochrony środowiska (art. 14 ust. 2 i art. 17 ust. 1 ustawy Poś). Ponadto w dwóch gminach nie dochowano obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 pkt 10 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. nie opracowano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy (dotyczyło to 2017 r., a w kolejnym roku analizy takie zostały sporządzone).

Barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu

W trakcie przedmiotowej kontroli NIK prowadzonej m.in. w 15 urzędach gmin i miast kierownicy tych urzędów mieli możliwość przedstawienia swoich spostrzeżeń na temat istniejących, z ich punktu widzenia, barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, a także problemów w osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu.

Przykładowe spostrzeżenia kierowników urzędów gmin i miast

W dziewięciu przypadkach (60%) kierownicy skontrolowanych urzędów podkreślali konieczność podjęcia działań systemowych zmierzających do powstania gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zwiększenia odpowiedzialności producentów za towary wprowadzane na rynek, w tym wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań oraz ekoprojektowanie zapewniające realną możliwość zwielokrotnienia cyklu życia produktu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W sześciu skontrolowanych jednostkach (40%) zwracano uwagę na nieadekwatne do podaży odpadów z tworzyw sztucznych możliwości ich zagospodarowania, w szczególności niedostateczną ilość instalacji do recyklingu odpadów.

Ponadto w sześciu urzędach (40%) odnotowano znaczący wzrost kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów oraz dodatkowo przewagę kosztów gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych nad odpadami zmieszanymi, co stanowi czynnik demotywuujący dla zwiększenia selektywnej zbiórki plastiku.

W czterech urzędach (27%) podniesiono problem anonimowości w zabudowie wielorodzinnej, który wpływa na zmniejszenie skuteczności selektywnej zbiórki odpadów.

W trzech jednostkach (20%) zwracano uwagę na wciąż zbyt niską świadomość mieszkańców o należytych gospodarowaniu odpadami komunalnymi, w tym selektywnym zbieraniu odpadów i dążeniu do ograniczenia powstawania odpadów „u źródła”.

Ponadto podczas kontroli w pięciu urzędach marszałkowskich wskazano w szczególności na następujące bariery w zagospodarowaniu odpadów z tworzyw sztucznych:

- ciągle zbyt niski poziom selektywnej zbiórki odpadów (trzy urzędy);
- brak rozwiązań zapewniających skuteczne funkcjonowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w szczególności konieczność stworzenia ekonomicznych przesłanek zapewniających wyższą opłacalność procesów produkcyjnych przy wykorzystaniu tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu niż wprowadzania do obiegu nowych tworzyw sztucznych lub ustanowienie opłaty produktowej, która pokrywałaby realne koszty zbierania i zagospodarowania odpadów (trzy urzędy);
- malejący popyt na surowce wtórne, przy niewystarczającej liczbie i mocach przerobowych zakładów zajmujących się recyklingiem, zwłaszcza w kontekście stale wzrastającej ilości odpadów (dwa urzędy);
- wciąż niedostateczny poziom wiedzy ekologicznej mieszkańców (dwa urzędy), w tym w jednym z województw m.in. na dalszą konieczność uświadamiania lokalnym społecznościom, że palenie odpadów w gospodarstwach domowych jest niezgodne z prawem, a przede wszystkim negatywnie wpływa na jakość powietrza.

W opinii Prezesa Zarządu Krajowej Izby Gospodarki Odpadami, którą przedstawił w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, głównymi barierami w zwiększeniu recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, były:

1. *Brak wystarczającej ilości zakładów recyklingu tworzyw sztucznych, mogących zagospodarować odpady z tworzyw w stosunku do ilości tworzyw odbieranych od mieszkańców. Powyższa bariera zwiększa się z roku na rok z uwagi na stale rosnącą ilość odpadów, przy jednocześnie malejącej liczbie recykerów na rynku, a także z uwagi na fakt, że produkcja tworzyw sztucznych z surowców pierwotnych jest tańsza od produkcji tworzyw wykonanych z recyklatów (...). Należy stwierdzić, że pomimo nałożonych na Polskę dyrektywami unijnymi obowiązków osiągnięcia stale rosnących poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych, nie wprowadzono w naszym Kraju systemu wspierającego/finansującego rozwój zakładów i technologii recyklingu.*

2. *Brak popytu na produkty po recyklingu, gdyż w Polsce nie wprowadzono urzędowego nakazu wprowadzania na rynek opakowań pochodzących z produktów po recyklingu, których wolumen powinien być rokrocznie zwiększany.*
3. *Zamknięcie w roku 2018 rynku chińskiego na import odpadów z Europy, spowodowało nadwyżkę odpadów z tworzyw sztucznych w Europie. Część z tych odpadów została wyeksportowana do recyklerów w Polsce oraz nielegalnie przywieziona do Polski, co pogłębiło nadwyżkę surowców wtórnych w stosunku do możliwości przetwarzania.*
4. *Brak w Polsce zachęt ekonomicznych dla produkcji produktów z recyklingu tworzyw sztucznych (takich jak np. obniżony VAT na recyklaty i produkty z recyklingu).*
5. *Brak rynku odbiorców tworzyw pochodzących z recyklingu.*
6. *Brak rozwiązań systemowo prawnych dotyczących wprowadzenia w Polsce skutecznego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów (opakowań i produktów w opakowaniach), czyli transpozycji do prawa polskiego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, w zakresie art. 8 i 8a, czyli minimalnych wymagań dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Obowiązujące dotychczas w Polsce rozwiązania w powyższym zakresie nie sprawdziły się i podmioty wprowadzające m.in. produkty w opakowaniach do obrotu wnoszą znikomy udział w rozwój i promowanie recyklingu, dodatkowo podmioty te jedynie w minimalnej części pokrywają koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych, w tym przede wszystkim opakowań z tworzyw sztucznych. Obecne przepisy nie promują w żaden sposób ekoprojektowania opakowań i około 70% opakowań z tworzyw sztucznych na rynku w Polsce to opakowania trudнопrzetwarzalne i ciężko jest poddać je, zarówno procesom odzysku, jak i recyklingu (jak np. opakowania PET z etykietą PVC i folią aluminiową, opakowanie wielowarstwowe itp.). Pomimo wprowadzenia selektywnej zbiórki tworzyw sztucznych oraz starań mieszkańców o prawidłową segregację, powyższe czynniki powodują, że tylko ok. 30% zbieranych selektywnie odpadów z tworzyw sztucznych nadaje się do recyklingu.*
7. *Brak skutecznego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań spowodował, że producenci opakowań i wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach nie podjęli działań prowadzących do wybudowania wystarczającej ilości instalacji recyklingu. Dla tego typu, kosztownych inwestycji (z wieloletnim wskaźnikiem zwrotu) niezwykle istotna jest stabilność i przewidywalność przepisów prawnych. Stąd jeśli mamy w perspektywie osiąganie coraz wyższych poziomów recyklingu i odzysku odpadów oraz wdrażanie modelu gospodarki obiegu zamkniętego, jak najszybciej powinien zostać wdrożony system zachęt do rozwoju recyklingu, np. promowanie technologii i instalacji sprzyjających recyklingowi czy obniżony VAT na produkty z recyklingu i recyklaty.*
8. *Kolejną barierą w rozwoju recyklingu tworzyw sztucznych jest brak ustanowionych odgórnie cen minimalnych jakie przedsiębiorstwa gospodarki odpadami powinny otrzymywać za przekazane do recyklingu surowce wtórne. Z dokonanej przez Krajową Izbę Gospodarki Odpadami w 2018 roku analizy, wynika, że na przestrzeni ostatnich lat nastąpił radykalny spadek cen odpadów z tworzyw sztucznych, który jest szczególnie drastyczny w przypadku folii. Dla przykładu w woj. małopolskim od roku 2015 odnotowano 80% spadek cen za ten surowiec, a w wielu innych województwach do odbioru kolorowej folii należy dopłacić 110 zł za każdą tonę i ponieść jeszcze koszty jej transportu do odbiorcy, podczas gdy w roku 2016 sprzedawano tam folię*

w cenie 170 zł za tonę. Powyższe dane ukazują, że w obecnej chwili wysortowanie tego typu surowców ze strumienia odpadów komunalnych zmieszanych oraz zbieranych selektywnie jest dla przedsiębiorstw uzasadnione jedynie koniecznością osiągnięcia możliwie najwyższych poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszeniem ilości kierowanych na składowisko pozostałości po sortowaniu. Do zagospodarowania tego typu surowców, aby wypełnić wymagania prawne, RIPOK-i muszą dopłacać. Założenie zysków ze sprzedaży surowców wtórnych na pokrycie kosztów ich selektywnej zbiórki, które przedsiębiorstwa kalkulowały jeszcze parę lat temu (kiedy otrzymywały za nie godziwą cenę) jest w dzisiejszych warunkach rynkowych nierealne. Część z RIPOK-ów z uwagi na podpisane wcześniej umowy przetargowe (np. trzyletnie) w tej sytuacji notuje straty i jest zmuszona do poszukiwania innych źródeł finansowania, np.: poprzez podwyżkę cen za przyjmowanie do przetwarzania odpadów zmieszanych oraz selektywnie zbieranych dla innych odbiorców. Przyczyną tego stanu rzeczy jest niewystarczająca ilość lub całkowity brak rynku recyklerów oraz brak możliwości odzysku energetycznego odpadów, wynikający ze zbyt małej ilości spalarni odpadów i cementowni spalających paliwa alternatywne.

9. Kolejną barierą (spowodowała ona zniknięcie z rynku wielu firm recyklingowych w ostatnim czasie) jest wprowadzenie wielu nowych uregulowań prawnych obejmujących i regulujących także działalność recyklerów w Polsce, które spowodowały znaczne zwiększenie kosztów ich działalności, jak, np.: konieczność sfinansowania środków zabezpieczeń p.poż. i monitoringu miejsc magazynowania odpadów, wprowadzenie przepisów odnośnie wymogu prowadzenia działalności na terenie nieruchomości, do której recykler posiada prawo własności.

O zasadności części z wyżej zidentyfikowanych barier i ich negatywnym wpływie na poprawę skuteczności gospodarowania odpadami świadczyć również może czynnik ekonomiczny. W 12 z 15 skontrolowanych przez NIK gminach w 2019 r. w odniesieniu do 2017 r. łączne (roczne) wydatki z tytułu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych wzrosły w przedziale od 16,0% do 143,7%, w tym w siedmiu gminach wzrost ten kształtował się od 39,2% do 61,8%.

Ponadto warto odnotować, że w latach 2017–2019 tylko w dwóch z 15 skontrolowanych gmin i miast (13,3%) nie odnotowano występowania tzw. „dzikich wysypisk”. Ilość odpadów odkrywana w takich lokalizacjach wahała się i była uzależniona głównie od liczby mieszkańców gminy. W poszczególnych latach, kontrolowanego przez NIK okresu, odnotowywano różne tendencje w ilości dzikich wysypisk, i tak np. w Warszawie, Katowicach, Żywcu lub Wrocławiu takich miejsc przybywało, a przykładowo w Otwocku, Nowej Rudzie czy też Krakowie liczba „dzikich wysypisk” malała.

5.3. Działania informacyjno-edukacyjne na rzecz ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych oraz prawidłowego ich zagospodarowania

Pozytywnie należy ocenić zrealizowanie przez jednostki objęte kontrolą działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami. Wpisywały się one zarówno w założenia KPZPO i KPGO 2022 oraz wojewódzkich planów gospodarowania

odpadami. W ocenie NIK działania w tym zakresie, choć trudne do zwymiarowania w postaci rezultatu końcowego, są jednak kluczowe w kontekście możliwej poprawy skuteczności zagospodarowania odpadów, w tym także opadów z tworzyw sztucznych.

Podkreślenia jednak wymaga, że większość działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez skontrolowane gminy ukierunkowana była na segregację odpadów, a nie zapobieganie ich powstawania.

Według danych sprawozdawczych, dostępnych w skontrolowanych urzędach marszałkowskich, przedsiębiorcy prowadzący gospodarkę opakowaniami przeprowadzili w latach 2017–2018 w ramach publicznych kampanii edukacyjnych działania dotyczące prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi o łącznej wartości 10 501,9 tys. zł. W dwóch z pięciu skontrolowanych jednostek szczebla wojewódzkiego nie stwierdzono jednak podejmowania działań kontrolnych w celu zweryfikowania prawidłowości ustalenia i wydatkowania środków na PKE. NIK dostrzega również utrudnienia po stronie kontrolowanych jednostek w zakresie weryfikacji powyższych informacji i kontroli wydatkowania tych środków, a także windykacji zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie PKE.

5.3.1. Działania edukacyjne zrealizowane przez jednostki objęte kontrolą

Prawidłowo realizowano działania edukacyjno-informacyjne, jednak na poziomie gminnym należy położyć nacisk na ograniczanie wytwarzania odpadów

W KPGO 2022 oraz KPZPO przewidziano do realizacji przez określone organy administracji publicznej zadania o charakterze edukacyjnym mające na celu zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz promowanie hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia.

W latach 2017–2019 Ministerstwo Klimatu (wcześniej Środowiska) prawidłowo realizowało powyższe zadania m.in. poprzez opracowanie i udostępnienie materiałów edukacyjno-informacyjnych, takich jak: broszury, poradniki, naklejki, animacje, prasowe dodatki tematyczne. Organizowano konkursy – np. trzy edycje konkursu *Produkt w obiegu* skierowanego do usługodawców, projektantów, dystrybutorów, którzy swoimi produktami lub projektami, wpisywali się w ideę gospodarki o obiegu zamkniętym. Przygotowano także i wyemitowano 48 audycji radiowych o charakterze edukacyjnym, w tym dotyczących gospodarki odpadami i gospodarki o obiegu zamkniętym, jak również cykl dziewięciu audycji telewizyjnych obejmujących zagadnienie gospodarki odpadami, w tym segregację śmieci. Zrealizowano kampanię edukacyjno-informacyjną z zakresu gospodarki odpadami pt. *Piątka za segregacją*. Zapewniono emisję audycji telewizyjnych *Wielki Test o przyrodzie*, *Wielki Test o Ekologii* oraz *Magazyn rolniczy* poświęconych zagadnieniom związanym ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów, poprawą stanu środowiska i zmian klimatu z uwzględnieniem tematyki prawidłowej segregacji odpadów i ograniczania zużycia tworzyw sztucznych. Ponadto ulokowano treści edukacyjne dotyczące segregacji odpadów w czterech popularnych serialach telewizyjnych.

Podjęmowane przez skontrolowane urzędy marszałkowskie działania edukacyjne wpisywały się w założenia KPZPO i KPGO 2022 oraz wojewódzkich planów gospodarowania odpadami.

Objęte kontrolą NIK gminy wiejskie i miasta prowadziły działania edukacyjno-informacyjne na temat gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami z tworzyw sztucznych. Jednakże charakter większości z tych działań mógł wskazywać na położenie nacisku przez organy wykonawcze poszczególnych gmin na zagadnienia selektywnej zbiórki odpadów (gminy realizowały głównie obowiązek dotyczący działań edukacyjnych i informacyjnych, wynikający z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

NIK przyjęła założenie, że prawidłowo prowadzone działania edukacyjno-informacyjne mogą wywrzeć wpływ na wskaźnik ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych przypadających na jednego mieszkańca gminy (tzw. strumień teoretyczny w przeliczeniu na mieszkańca), a także na wskaźnik skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych⁸¹. Szczegółowe informacje na ten temat w odniesieniu do 15 skontrolowanych gmin zawarto w Załączniku 6.11.

Odnotowano, że wśród skontrolowanych jednostek w latach 2017–2018 najgorzej ze wzrostem skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych radziły sobie gminy wiejskie. Tylko w jednej na pięć jednostek stwierdzono niewielki (2,1%) wzrost tej skuteczności. Najlepsze rezultaty odnotowano w przypadku miast do 50 tys. mieszkańców (tylko jedna z pięciu jednostek nie uzyskała wzrostu przedmiotowego wskaźnika). Z kolei wszystkie skontrolowane duże miasta (powyżej 50 tys. mieszkańców) uzyskały wzrosty w odniesieniu do skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych, jednak należy przypuszczać, że ze względu na wielkość tych miast możliwe do osiągnięcia w kolejnych latach zwiększenie tej statystyki nie będzie spektakularne w ujęciu procentowym.

Z punktu widzenia wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych przypadających na jednego mieszkańca gminy najgorsze wyniki uzyskały największe miasta – zaledwie jedno z nich było w stanie osiągnąć wskaźnik ujemny w 2018 r. (tj. oczekiwany spadek), a pozostałe miasta odnotowały niepożądany wzrost w przedziale od 2,6% do 4,8%. W grupie małych miast jedno mogło pochwalić się blisko 17% spadkiem wskaźnika, a jedno utrzymało go bez zmian. W kolejnych trzech wzrosty wyniosły od 2,4% do prawie 9,5%. Wśród gmin wiejskich jedna jednostka utrzymała wskaźnik na niezmiennym poziomie, a dwie uzyskały oczekiwany spadek (6,3% i 16,7%). Dwie gminy odnotowały wzrosty, w tym jedna na bardzo wysokim poziomie (55,6%), co usiłowano tłumaczyć rozpoczęciem działalności na terenie gminy sklepu wielkopowierzchniowego.

Przyjmując kolejne założenie, że wzmiankowane dwa wskaźniki mogą opisywać zjawiska odwrotnie skorelowane, NIK stwierdziła, że jako pozytywne należy postrzegać występowanie przynajmniej jednej

⁸¹ Z wyłączeniem (w obu przypadkach) danych o punktach skupu w odniesieniu do 2018 r.

oczekiwanej zmiany dla dowolnego z powyższych wskaźników. W taki sposób oszacowano, że w 11 z 15 skontrolowanych gmin (73,3%) stwierdzono pozytywne efekty prowadzonych działań edukacyjnych.

W latach 2017–2019 łączne koszty działalności edukacyjno-informacyjnej skupiającej się na problematyce gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ograniczania ich powstawania, w siedmiu na 15 skontrolowanych gmin (46,7%) były zerowe lub bliskie zera. Oznaczało to, że działania takie realizowane były w ramach np. zajęć szkolnych lub w formie wolontariatu. W trzech gminach (20%) koszty te stanowiły od 0,16% do 0,27% dochodów uzyskiwanych w ww. okresie z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. W kolejnych trzech gminach (20%) stosunek ten wynosił od 0,3% do 0,32%. Natomiast w dwóch gminach (13,3%) wyniósł odpowiednio 0,62% i 0,63%. Największe wydatki na edukację ponosiły duże miasta (powyżej 50 tys. mieszkańców). Mimo znacznie większych (nominalnie) dochodów z tytułu ww. opłat na edukację ekologiczną przeznaczono od 0,27% do 0,63% tych dochodów.

5.3.2. Publiczne kampanie edukacyjne

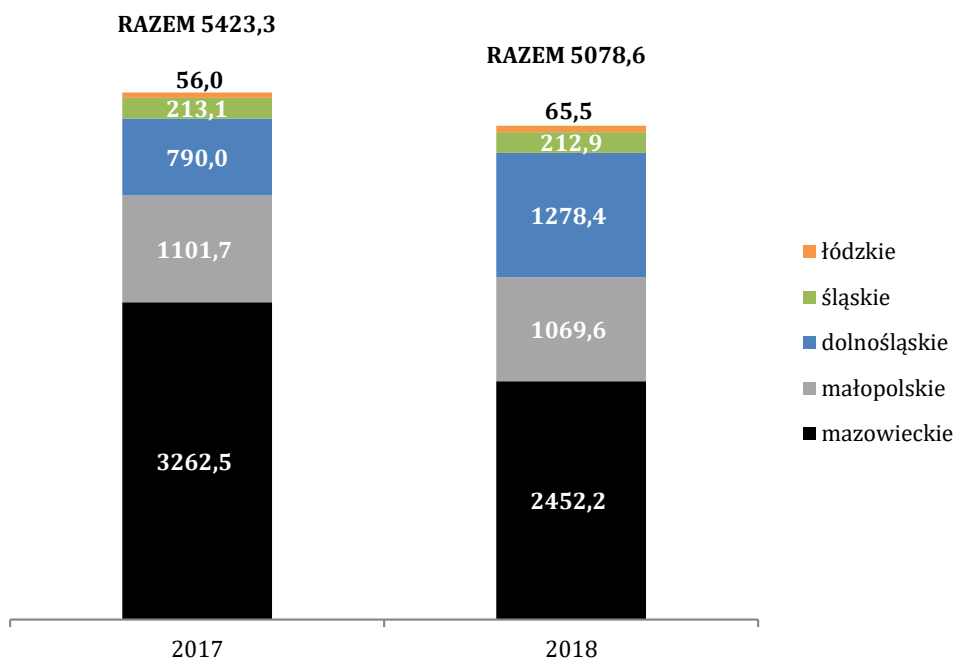
Marszałkowie województw posiadali informacje o rodzajach działań i wysokości środków przeznaczonych przez przedsiębiorców na PKE, lecz weryfikacja tych danych nie była w pełni skuteczna

Marszałkowie województw objętych kontrolą NIK posiadali wymagane prawem dokumenty za lata 2017–2018 zawierające dane o rodzajach działań i wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne (PKE) przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach (w tym również w opakowaniach z tworzyw sztucznych) oraz organizacje odzysku opakowań. Według danych przedstawionych przez tych przedsiębiorców w złożonych sprawozdaniach, przeprowadzili oni działania edukacyjno-informacyjne – mające na celu poprawę stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, m.in. w temacie prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi – o łącznej wartości 5423,3 tys. zł w 2017 r. oraz 5078,6 tys. zł w 2018 r.⁸²

⁸² Z uwagi na obowiązujące rozwiązania systemowe w tym zakresie, dane o wartości PKE z poszczególnych urzędów marszałkowskich obejmują również informacje o kampaniach realizowanych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań mających siedzibę w danym województwie na rzecz podmiotów działających w innych województwach.

Wykres nr 25

Wartość PKE w latach 2017–2018 według danych z 5 województw objętych kontrolą NIK [tys. zł]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że skontrolowane urzędy marszałkowskie nie dysponowały w pełni możliwościami zweryfikowania czy wszyscy przedsiębiorcy z terenu danego województwa wywiązali się z obowiązków przeprowadzenia PKE. Podmioty te nie posiadały bowiem szczegółowych danych na temat liczby przedsiębiorców z regionu, którzy przenieśli obowiązek wykonania PKE za lata 2017–2018 na organizacje odzysku opakowań. Wynikało to z następujących założeń prowadzenia PKE:

- przedsiębiorcy posiadali możliwość podpisania umowy z dowolną organizacją odzysku opakowań, posiadającą siedzibę na terenie kraju, która sprawozdanie składa marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce jej siedziby;
- poczynwszy od 2017 r. przedsiębiorcy, którzy zlecieli prowadzenie PKE organizacji odzysku opakowań nie mieli obowiązku przedkładania informacji o tych kampaniach w ramach rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi (tabela 7.1. – wcześniej podawali oni w tej części informację o tym, jaka organizacji odzysku opakowań realizuje przedmiotowy obowiązek).

Kolejnym aspektem, na który należy zwrócić uwagę jest fakt, że urzędy marszałkowskie – na etapie weryfikacji sprawozdań o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi – nie miały możliwości sprawdzenia czy przedsiębiorcy prawidłowo ustalili minimalną kwotę, która powinna zostać przeznaczona na PKE, a także faktycznej wysokości środków i celów, na które wydatkowano kwoty zadeklarowane w sprawozdaniach. Podczas weryfikacji tych sprawozdań za 2017 r. i 2018 r. w odniesieniu do PKE, pracownicy urzędów marszałkowskich sprawdzali jedynie czy podane zostały odpowiednie informacje

w tabelach 7.1 lub 7.2 sprawozdania, tj.: czy przedstawiono opis zrealizowanych działań oraz czy podano minimalną kwotę, która powinna być wydatkowana na kampanie i kwotę faktycznie przeznaczoną (lub wpłaconą na odpowiedni rachunek w przypadku niektórych przedsiębiorców realizujących obowiązki w tym zakresie samodzielnie).

W ocenie NIK możliwości pełnego zweryfikowania prawidłowości ustalenia i wydatkowania środków na PKE istnieją wyłącznie w ramach kontroli bezpośrednich prowadzonych u przedsiębiorców, z uwagi na możliwość pozyskania dokumentów źródłowych potwierdzających poprawność ustalenia minimalnej wartości PKE i poniesienia wydatków na ten cel⁸³. Podejmowania działań kontrolnych w ww. zakresie nie stwierdzono jednak w dwóch z pięciu skontrolowanych jednostek szczebla wojewódzkiego⁸⁴. Ponadto utrudnieniem w sprawdzeniu przez urzędy marszałkowskie prawidłowości wydatkowania przez przedsiębiorców środków na PKE była bardzo ogólna definicja ustawowa PKE, dopuszczająca bardzo szeroki zakres działań oraz brak szczegółowych wytycznych umożliwiających ocenę prowadzonych kampanii (m.in. pod względem ich jakości, ceny – z uwzględnieniem poszczególnych elementów składowych, adekwatności przyjętych działań). Nieprowadzenie kontroli prawidłowości rozliczania PKE uzasadniane były w różny sposób, tj.:

- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego wskazano w szczególności, że weryfikacja wysokości środków i celów, na które faktycznie wydatkowano kwoty zadeklarowane w sprawozdaniach przedsiębiorców (cyt.) *musi być uzasadniona (np. jeśli sprawozdanie budzi wątpliwości co do poprawności wypełnienia) i wynikać z określonych przesłanek bądź przepisów prawa. Zgodnie z zasadą określoną w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów*;
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego wskazano m.in. na brak podstaw prawnych żądania od podmiotu dokumentacji potwierdzającej prawidłowość obliczenia kwoty przeznaczonej na prowadzenie kampanii edukacyjnych, co skutkowało brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli w tym zakresie oraz weryfikacji tych kwot. Uzasadniono to podając, że obowiązujące przepisy prawa nie dawały

⁸³ Według zapisów art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wprowadzający produkty w opakowaniach są zobowiązani prowadzić publiczne kampanie edukacyjne, zdefiniowane w art. 8 pkt 13 tej ustawy, a obowiązek ten może być wykonywany samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. W tym pierwszym przypadku przedsiębiorca zobowiązany jest do przeznaczania na kampanie edukacyjne lub przekazania na odrębny rachunek bankowy marszałka województwa środków w wysokości co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym (art. 19 ust. 4 cyt. ustawy). Z kolei, jeśli obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych przeniesiony został na organizację odzysku opakowań, to jest ona obowiązana przeznaczać w danym roku kalendarzowym na te kampanie co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia – od wprowadzającego produkty w opakowaniach – obowiązków uzyskania odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych (art. 19 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 cyt. ustawy).

⁸⁴ Dotyczyło to Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego.

marszałkowi możliwości żądania sprawozdań o sposobie realizacji PKE przez przedsiębiorców, gdyż art. 53 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wskazuje, że marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ww. ustawy w zakresie objętym jego właściwością, a to ogranicza uprawnienia kontrolne do konkretnych zagadnień. Ponadto wyjaśniono, że w związku z brakiem skonkretyzowanych uprawnień w tym zakresie, do takich kontroli upoważnione są Inspekcja Ochrony Środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸⁵), czy też Inspekcja Handlowa (art. 54 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi).

NIK nie podziela przedstawionej wyżej argumentacji kontrolowanych jednostek. Podkreślić należy, że stosownie do postanowień art. 53 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi marszałek województwa ma obowiązek prowadzić kontrole przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, w tym również zagadnień związanych z prowadzeniem przez przedsiębiorców PKE, a zakres tej kontroli nie ogranicza się tylko do przypadków określonych w ust. 2 i 2a cyt. przepisu. Art. 53 ust. 1 formułuje w sposób ogólny kompetencje marszałka do przeprowadzania kontroli w różnych kategoriach podmiotów w zakresie wyznaczonym ustawą o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Stanowisko NIK potwierdzają również wyjaśnienia złożone przez Z-cę Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Klimatu. Wskazano w nich w szczególności, że (cyt.) *Marszałek może skontrolować każdy aspekt przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów określonych w tej ustawie (ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi), który znajduje się w jego właściwości. W art. 53 ust. 2 oraz 2a ww. ustawy wskazano jedynie na minimalną częstotliwość przeprowadzania kontroli wskazanych tam podmiotów oraz na obowiązek niezwłocznego przeprowadzenia kontroli w przypadku wykazania nieprawidłowości w sprawozdaniu z przeprowadzonego audytu zewnętrznego. Przepisy te jednak nie zawężają kontroli jedynie do podmiotów wskazanych w art. 53 ust. 2 i 2a i nie zawężają kompetencji marszałka wobec tych wskazanych w ust. 1.*

Kolejne utrudnienie w rozliczaniu PKE stanowił fakt, że w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie przewidziano możliwości stosowania w odniesieniu do opłat za PKE deklarowanych przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach (i wnoszonych na rachunek bankowy marszałka województwa) przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸⁶, w przeciwieństwie do przepisów odnoszących się do opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej i opłaty recyklingowej (odpowiednio art. 40 i art. 40d ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi) oraz opłat za PKE dla przedsiębiorców wprowadzających do obrotu baterie lub akumulatory (art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r.

⁸⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o bateriach i akumulatorach⁸⁷, po nowelizacji z dniem 1 stycznia 2015 r.). Z uwagi na powyższe w przypadkach stwierdzenia, przez pracowników urzędów marszałkowskich, niedokonania przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach wpłaty za PKE lub wpłaty w wysokości niższej od należnej (tj. zadeklarowanej w sprawozdaniu), nie podejmowano działań windykacyjnych – kierowano jedynie do przedsiębiorców informację z prośbą o uiszczenie zaległości.

⁸⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1850.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy organy administracji publicznej podejmują działania zapewniające ograniczenie powstawania i zagospodarowanie odpadów z tworzyw sztucznych, sprzyjające wdrożeniu modelu gospodarki o obiegu zamkniętym?

Cel główny kontroli

1. Czy problem źródeł powstawania odpadów, ich ilości oraz zagospodarowania jest rzetelnie monitorowany?
2. Czy rozwiązania systemowe – prawne i organizacyjne – przyjęte w zakresie ograniczenia powstawania odpadów oraz ich zagospodarowania są spójne z przepisami UE oraz czy sprzyjają osiągnięciu zamierzonych rezultatów?
3. Czy w Polsce podejmuje się działania informacyjne oraz wdraża rozwiązania zachęcające do działań na rzecz ograniczenia wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych?

Cele szczegółowe

Kontrolę przeprowadzono w dwóch ministerstwach, pięciu urzędach marszałkowskich oraz 15 urzędach miast lub gmin.

Zakres podmiotowy

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 (ministerstwa) i ust. 2 (jst) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a przypadku jednostek samorządu terytorialnego tylko z wykorzystaniem trzech pierwszych wymienionych kryteriów).

Kryteria kontroli

Lata 2017–2019. Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych w sytuacji, gdy miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 grudnia 2019 r. do 25 czerwca 2020 r.

Okres objęty kontrolą

Pozyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od pięciu kategorii jednostek niekontrolowanych:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- GIOŚ – zagadnienia związane z transgranicznym przemieszczaniem opakowań i odpadów z tworzyw sztucznych;
- WIOŚ – prowadzenie kontroli składowisk odpadów m.in. pod kątem ich kaloryczności;
- GUS – źródła pozyskiwania danych stanowiących podstawę do obliczenia wskaźników recyklingu w gminach oraz danych o sposobach zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych;
- informacje na temat barier w zwiększeniu poziomu recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych (Krajowa Izba Gospodarki Odpadami, Sieć Badawcza Łukasiewicz – COBRO – Instytut Badawczy Opakowań).

Nie prowadzono współpracy z organami wskazanymi w art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Wyniki kontroli przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych. W dziewięciu wystąpieniach sformułowano łącznie 17 wniosków pokontrolnych oraz jedną uwagę.

Pozostałe informacje

ZAŁĄCZNIKI

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że: zrealizowano dziewięć wniosków (53%) i podjęto działania w celu realizacji siedmiu wniosków (41%). Minister Klimatu i Środowiska poinformował NIK o sposobie wykorzystania uwagi oraz o tym, że nie zgadza się z wnioskiem nr 2, skierowanym w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Klimatu. We wniosku zwrócono się do Ministra o *przewodzenie systematycznych analiz umożliwiających określenie poszczególnych sposobów zagospodarowania w odniesieniu do ilości wytworzonych odpadów materiałowych w sektorze komunalnym, w tym odpadów z tworzyw sztucznych lub wdrożenie takiego systemu raportowania, który będzie umożliwiał przeprowadzenie takiej analizy w sposób zautomatyzowany w skali kraju oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego*. Minister Klimatu złożył 11 zastrzeżeń w odniesieniu do treści wystąpienia pokontrolnego, w tym opisu stanu faktycznego, stwierdzonych nieprawidłowości, ocen oraz uwagi i wniosków – Kolegium NIK podjęło uchwałę o odrzuceniu wszystkich zastrzeżeń. Ponadto Prezydent Wrocławia złożył zastrzeżenie w odniesieniu do stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na niezrealizowaniu w latach 2016-2020 żadnej z inwestycji wynikających z Planu Inwestycyjnego, będącego załącznikiem do WPGO – Zespół Orzekający Komisji rozstrzygającej w NIK odrzucił zastrzeżenie.

Przeprowadzona w urzędzie gminy Solec nad Wisłą kontrola przyniosła pożytki finansowe w wysokości 2,4 tys. zł. Powyższą kwotę stanowi kara umowna wpłacona do urzędu przez podmiot zajmujący się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z tytułu nieosiągnięcia w 2018 r. poziomu recyklingu czterech frakcji odpadów. Wójt Gminy wystąpił o zapłatę tej kary realizując wniosek pokontrolny NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Ministerstwo Klimatu	Michał Kurtyka
2.		Ministerstwo Rozwoju	Jadwiga Emilewicz
3.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
4.		Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski
5.		Urząd Miasta Nowy Targ	Grzegorz Watycha
6.		Urząd Gminy Klucze	Norbert Bień
7.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski
8.		Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa
9.		Urząd Miejski w Żywcu	Antoni Szlagor
10.		Urząd Gminy Godów	Mariusz Adamczyk

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Grzegorz Schreiber
12.		Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska
13.		Urząd Miasta Radomska	Jarosław Ferenc
14.		Urząd Gminy Dłutów	Grażyna Maślanka-Olczyk
15.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
16.		Urząd m.st. Warszawy	Rafał Trzaskowski
17.		Urząd Miasta Otwocka	Jarosław Tomasz Margielski
18.		Urząd Gminy Solec nad Wisłą	Marek Szymczyk
19.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
20.		Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk
21.		Urząd Miejski w Nowej Rudzie	Tomasz Kiliński
22.		Urząd Gminy Krośnice	Andrzej Biały

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Przeprowadzona analiza
stanu prawnego
jest aktualna
na 30 września 2020 r.

Problematyka tworzyw sztucznych jest uregulowana w licznych aktach prawnych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Zgodnie z Zieloną Księgą w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku z dnia 7 marca 2013 r. właściwości tworzyw sztucznych powodują specyficzne problemy w zakresie gospodarki ich odpadami. Tworzywa sztuczne, jako stosunkowo tanie i uniwersalne, nadają się do wielu zastosowań przemysłowych. Spowodowało to gwałtowny wzrost ich produkcji w minionym stuleciu. Po drugie tworzywa sztuczne są bardzo wytrzymałym materiałem, który może przetrwać dłużej niż wykonane z niego produkty. W związku z tym na świecie pojawia się coraz więcej odpadów z tworzyw sztucznych. Ze względu na trwałość tworzyw sztucznych, ich niekontrolowane usuwanie jest problematyczne, ponieważ pozostają w środowisku przez bardzo długi czas⁸⁸.

Prawo unijne

Dyrektywa 2008/98/WE⁸⁹ ustanawia ramy prawne dotyczące postępowania z odpadami w Unii Europejskiej. Definiuje ona kluczowe pojęcia, takie jak: odpady, odzysk i unieszkodliwianie oraz ustanawia istotne wymogi w zakresie gospodarowania odpadami. Określa ona także główne zasady, takie jak: obowiązek postępowania z odpadami w sposób niewywierający ujemnego oddziaływania na środowisko lub zdrowie ludzkie, zachęcanie do stosowania hierarchii postępowania z odpadami oraz zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci wymóg, aby koszty unieszkodliwiania odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez producentów produktów, z których te odpady powstały. Celem dyrektywy jest zbliżenie się UE do społeczeństwa recyklingu, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. W dyrektywie wprowadzono szereg definicji, w tym m.in. definicję: *systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta*, przez którą rozumie się zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem. Rozszerzona odpowiedzialność producentów uznawana jest za najważniejszą zasadę w dziedzinie gospodarowania odpadami⁹⁰. Ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta określa art. 8a, dodany w 2018 r.⁹¹ Państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, aby systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które zostały ustanowione przed dniem 4 lipca 2018 r., były zgodne z art. 8a do dnia 5 stycznia 2023 r. W art. 11, zmienionym dyrektywą 2018/851, ustalono cele ponownego

⁸⁸ Zielona Księga w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku z dnia 7 marca 2013 r. (dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0123> [dostęp: 30.09.2020 r.], dalej *Zielona Księga*).

⁸⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.).

⁹⁰ Zielona Księga.

⁹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109).

użycia i recyklingu odpadów komunalnych. I tak: do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania i recykling materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostaną zwiększone wagowo do minimum 50%, do 2025 r. – przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 55%, do 2030 r. – do minimum 60%, a do 2035 r. – do minimum 65%. W art. 11a określono zasady obliczania stopnia osiągnięcia celów. Na podstawie delegacji w tym przepisie Komisja Europejska wydała decyzję wykonawczą 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r.⁹²

Zgodnie z art. 28 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE plany gospodarki odpadami to akty zawierające analizę bieżącej sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami na danym obszarze geograficznym, jak również określające środki, jakie należy zastosować, aby udoskonalić racjonalne z punktu widzenia środowiska przygotowanie do ponownego użycia, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i ocenę tego, w jaki sposób plan wspiera realizację celów i przepisów niniejszej dyrektywy. Z kolei w art. 29 dyrektywy 2008/98/WE zobowiązano państwa członkowskie do opracowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów, które mogą stanowić część programów gospodarki odpadami.

Obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich zostały określone w art. 37 dyrektywy 2008/98/WE.

Europejski wykaz odpadów ustanowiono decyzją Komisji 2000/532/WE⁹³.

W dyrektywie 94/62/WE⁹⁴ oraz zmieniającej ją dyrektywie 2018/852⁹⁵ ustanowiono przepisy dotyczące gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Zmieniona dyrektywa weszła w życie 4 lipca 2018 r., przy czym do porządku krajowego powinna zostać transponowana do 5 lipca 2020 r. Ma ona na celu zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz promowanie ponownego użycia, recyklingu oraz innych form odzysku odpadów opakowaniowych, a przez to ograniczanie ich ostatecznego unieszkodliwiania, z myślą o przyczynianiu się do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Zmienioną dyrektywę stosuje się do wszystkich opakowań wprowadzanych do obrotu w UE i wszystkich odpadów opakowaniowych używanych lub powstających

⁹² Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (Dz. Urz. UE L 163 z 20.06.2019, str. 66).

⁹³ Decyzja Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. Urz. L 226 z 06.09.2000, str. 3, ze zm.).

⁹⁴ Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z dnia 31 grudnia 1994, str. 10, ze zm.).

⁹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 150 z dnia 14.06.2018, str. 141).

na poziomie przemysłowym, handlowym, w biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub na jakimkolwiek innym poziomie, niezależnie od zastosowanego surowca. Państwa członkowskie podejmują środki, takie jak programy krajowe, zachęty w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta i inne instrumenty ekonomiczne, w celu zapobiegania powstawania odpadów opakowaniowych i zminimalizowania wpływu opakowań na środowisko. W zmienionej dyrektywie ustanowiono wielkości docelowe recyklingu. Do dnia 31 grudnia 2025 r. co najmniej 50% (wagowo) odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych musi być poddane recyklingowi, a do 31 grudnia 2030 r. – 55% (art. 6 ust. 1 lit. g ppkt (i) i lit. i ppkt (i)).

Zgodnie z art. 4 ust. 1a zmienionej dyrektywy 94/62/WE państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia środków służących osiągnięciu trwałego zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (tj. plastikowe torby na zakupy o grubości materiału poniżej 50 mikronów) na swoim terytorium. Od dnia 27 maja 2018 r. państwa członkowskie składają sprawozdania na temat rocznego zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy przy przekazywaniu Komisji danych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych. W tym celu KE wydała decyzję wykonawczą 2018/896⁹⁶.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 zmienionej dyrektywy 94/62/WE państwa członkowskie zapewniają, aby do dnia 31 grudnia 2024 r. ustanowiono systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań. W ramach systemu odpowiedzialności producenta przewiduje się zwrot lub zbieranie używanych opakowań lub odpadów opakowaniowych i zastosowanie w odniesieniu do nich najbardziej odpowiedniej metody gospodarowania odpadami, a także ponowne użycie lub recykling zebranych opakowań i odpadów opakowaniowych. Przepisy dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowione w dyrektywie 2008/98/WE (art. 8 i art. 8a) powinny mieć zastosowanie do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań.

Dyrektywa 2019/904⁹⁷ stanowi *lex specialis* do dyrektyw 94/62/WE i 2008/98/WE. Dyrektywę stosuje się m.in. do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych takich jak: kubki na napoje, patyczki higieniczne, sztucze, talerze, słomki, mieszadełka do napojów, pojemniki na żywność, patyczki do mocowania balonów oraz do narzędzi połowowych. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zmniejszenia stosowania wybranych produktów, ograniczenia w zakresie wprowadzania do obrotu oraz wprowadza określone wymogi dotyczące produktów i wymogi dotyczące ich oznakowania. Ponadto dyrektywa ustanawia szczegółowe uregulowania dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 8) w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku

⁹⁶ Decyzja wykonawcza 2018/896 z dnia 19 czerwca 2018 r. ustanawiająca metodę obliczania rocznego zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy oraz zmieniająca decyzję 2005/270/WE (Dz. Urz. UE L 160 z 25.06.2018, str. 6).

⁹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1).

z tworzyw sztucznych, wprowadzonych do obrotu w państwie członkowskim, takich jak: pojemniki na żywność, paczki i owijki zawierające żywność do bezpośredniego spożycia, pojemniki na napoje o pojemności do 3 litrów, kubki na napoje, lekkie torby plastikowe (o grubości materiału poniżej 50 mikronów), chusteczki nawilżane, balony oraz wyroby tytoniowe z filtrami i filtry sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi. W ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności państwa członkowskie mają zapewnić, aby producenci ponosili takie koszty jak: koszty środków służących upowszechnianiu wiedzy w odniesieniu do tych produktów, koszty zbierania odpadów w przypadku tych produktów, które są pozostawiane w publicznych systemach zbierania odpadów, w tym koszty infrastruktury i jej funkcjonowania, a następnie koszty transportu tych odpadów i ich przetwarzania oraz koszty sprzątania odpadów pochodzących z tych produktów, a następnie koszty ich transportu i przetwarzania. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia selektywnej zbiórki do celów recyklingu, tak by do 2025 r. ilość zebranych, butelek na napoje o pojemności do 3 litrów, była wagowo równa 77% takich produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wprowadzonych do obrotu w danym roku, a do 2029 r. ilość zebranych, butelek, była wagowo równa 90% takich produktów jednorazowego użytku wprowadzonych do obrotu w danym roku. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy do dnia 3 lipca 2021 r. i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję. Jednocześnie państwa członkowskie stosują środki niezbędne do wykonania obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta do dnia 31 grudnia 2024 r.

Dyrektywa Rady 1999/31/WE⁹⁸, zmieniona dyrektywą 2018/850⁹⁹ zobowiązała państwa członkowskie do podjęcia środków, aby odpady selektywnie zbierane w celu przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu zgodnie z dyrektywą 2008/98/WE nie były przyjmowane na składowisko, z wyjątkiem odpadów powstających w wyniku operacji dalszego przetwarzania selektywnie zebranych odpadów, jeżeli składowanie daje w tym przypadku wynik najlepszy dla środowiska. Państwa członkowskie dążą do zapewnienia, aby począwszy od 2030 r. wszystkie odpady nadające się do poddania recyklingowi lub innemu procesowi odzysku, w szczególności odpady komunalne, nie były przyjmowane na składowisko, z wyjątkiem odpadów, których składowanie daje wynik najlepszy dla środowiska zgodnie z art. 4 dyrektywy 2008/98/WE. Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do podjęcia środków

⁹⁸ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, ze zm.).

⁹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 100).

niezbędnych do zagwarantowania, by do 2035 r. zmniejszyć ilość składowanych odpadów komunalnych do nie więcej niż 10% całkowitej ilości (według masy) wytwarzanych odpadów komunalnych.

Przemieszczanie odpadów uregulowane jest w rozporządzeniu nr 1013/2006¹⁰⁰. Określa ono procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia: pomiędzy państwami członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub z tranzytem przez państwa trzecie, przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich, wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich oraz przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium Wspólnoty, na trasie z oraz do państw trzecich. Art. 49 rozporządzenia nakłada obowiązek na podmioty zaangażowane w przemieszczanie odpadów lub ich odzysk albo unieszkodliwienie, polegający na podjęciu działań niezbędnych dla zapewnienia, że wszelkie odpady, które przesyłają, są zagospodarowane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz w sposób racjonalny ekologicznie przez cały okres przemieszczania oraz odzysku i unieszkodliwiania. Art. 50 określa zasady egzekwowania przepisów zarządzenia w państwach członkowskich, m.in. poprzez inspekcje przemieszczania odpadów i związanego z nim odzysku lub unieszkodliwiania, które obejmują sprawdzanie dokumentów, potwierdzenie tożsamości oraz, w stosownych przypadkach, kontrolę bezpośrednią odpadów.

Zgodnie z decyzją Komisji z dnia 18 listopada 2011 r.¹⁰¹ państwa członkowskie zobowiązane są do składania do KE sprawozdań z realizacji celów określonych w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE (m.in. do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%). W celu obliczenia współczynnika recyklingu odpadów, papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych, państwa członkowskie wykorzystują dane krajowe.

Prawo krajowe

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz również za pomocą wojewódzkich programów ochrony środowiska. Wojewódzkie programy sporządza organ wykonawczy województwa (zarząd województwa), opiniuje minister właściwy do spraw klimatu, a uchwała sejmik województwa (art. 17). Z wykonania programów organ wykonawczy województwa sporządza co dwa lata raporty, które przedstawia się sejmikowi województwa (art. 18 ust. 2).

¹⁰⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. WE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.).

¹⁰¹ Decyzja Komisji z dnia 18 listopada 2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. WE L 310 z dnia 25.11.2011, str. 11).

W art. 170 ust. 1 ustawy Poś zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw klimatu do określenia w drodze rozporządzenia produktów z tworzyw sztucznych, na których należy zamieszczać informacje o ich negatywnym oddziaływaniu na środowisko. Do czasu kontroli nie została ona wykorzystana.

Problematykę związaną z gospodarką odpadami reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która weszła w życie w dniu 23 stycznia 2013 r. Ustawa 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).

W rozumieniu ustawy o odpadach przez odpady komunalne (art. 3 ust. 1 pkt 7) 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; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowalnymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Przez gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2) 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.

Ustawa o odpadach wprowadza w art. 17 hierarchię sposobów postępowania z odpadami, która obejmuje w kolejności: zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku a na końcu unieszkodliwianie. Na organach administracji publicznej, w zakresie ich właściwości, spoczywa obowiązek podjęcia działań mających na celu wspieranie ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia odpadów zgodnie art. 19 ustawy o odpadach. Ustawa o odpadach definiuje znaczenie poszczególnych sposobów postępowania z odpadami. I tak przez zapobieganie *powstawaniu odpadów* rozumie się środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające:

- 1) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu,
- 2) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi,
- 3) zawartość substancji szkodliwych w produkcie i materiale (art. 3 ust. 1 pkt 33).

Przez *przygotowanie do ponownego użycia* rozumie się przez to odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22),

przez recycling – odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23). Unieszkodliwianie odpadów to proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (np. składowanie odpadów na składowisku odpadów) – art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach.

Zasada bliskości, uregulowana w art. 20 ustawy o odpadach, stanowi, że z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Odpady, które nie mogą być przetworzone w miejscu ich powstania, przekazuje się, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz najlepszą dostępną technikę, o której mowa w art. 207 ustawy Poś, lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy Poś, do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być przetworzone.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o odpadach odpady, co do zasady, przetwarzane są w instalacjach lub urządzeniach (termiczne przekształcanie odpadów) ponieważ w art. 30 ust. 1 *expressis verbis* ujęty jest zakaz przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami. Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie (MBP) zmieszanych odpadów komunalnych stanowi obecnie najbardziej powszechną metodę przetwarzania w Polsce. Metoda ta, gdzie w jednym zintegrowanym procesie technologicznym zachodzi przetwarzanie mechaniczne i biologiczne, ma na celu przygotowanie odpadów do procesów odzysku, w tym recyklingu, odzysku energii, termicznego przekształcania lub składowania. Jednym z rodzajów przetwarzania odpadów jest termiczne przekształcanie odpadów prowadzone wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach. Wyjątek stanowi, zgodnie z art. 155, art. 31, który stanowi, że jeśli spalanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu jest niemożliwe ze względów bezpieczeństwa, to marszałek województwa może, w drodze decyzji, zezwolić na ich spalanie poza tymi urządzeniami i instalacjami. Definicje tych pojęć zawarte są w ustawie o odpadach odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 26, pkt 29 i pkt 31.

W art. 103 ustawy o odpadach wskazany został sposób realizacji procesu unieszkodliwiania odpadów jakim jest składowanie. Zgodnie z ww. przepisem odpady składa się na składowisku odpadów, w podziemnym składowisku odpadów¹⁰², w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych¹⁰³. Ustawodawca wskazał trzy typy składowisk odpadów, są to: składowisko odpadów niebezpiecznych, składowisko odpadów obojętnych oraz składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

¹⁰² Na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.).

¹⁰³ Na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1849, ze zm.).

Instalacją komunalną jest instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, określona na liście prowadzonej przez marszałka województwa, obejmującej funkcjonujące instalacje spełniające wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów), spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy Poś, lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy Poś, zapewniająca: mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku lub składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (art. 35 ust. 6)¹⁰⁴.

Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa (art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰⁵), np. wojewódzki plan gospodarki odpadami.

Art. 34 ustawy o odpadach stanowi, że dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim. Plany te dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego sporządzany jest plan oraz przywożonych na ten obszar, w tym m.in. odpadów komunalnych i odpadów opakowaniowych. Krajowy plan gospodarki odpadami opracowuje właściwy minister do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a uchwała go Rada Ministrów¹⁰⁶. Sejmik województwa uchwała wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa. Zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu uchwalony wojewódzki plan gospodarki odpadami w postaci papierowej, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu. Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych. Po zaopiniowaniu projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

¹⁰⁴ Instalacje komunalne zastąpiły regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, tzw. RIPOK, od 6 września 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

¹⁰⁶ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022. Utrata mocy uchwały nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2014 (M.P. Nr 101, poz. 1183).

przez ww. organy, zarząd województwa jest obowiązany przekazać go do zaopiniowania, a projekt planu inwestycyjnego do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Następnie ww. organy wyrażają opinie w terminie nie dłuższym niż miesiąc od dnia otrzymania projektu. Nieudzielenie opinii w tym terminie uznaje się za opinię pozytywną. Jeżeli minister właściwy do spraw klimatu nie zgłasza uwag do projektu planu inwestycyjnego w terminie, o którym mowa wyżej, projekt uznaje się za uzgodniony (art. 36 ustawy o odpadach).

W art. 35 ustawy o odpadach ujęte są przepisy dotyczące treści planów gospodarki odpadami. W art. 35 ust. 1–3 ustawy o odpadach 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). Wojewódzkie plany gospodarki odpadami, oprócz elementów określonych w ust. 1–3, zawierają wskazanie instalacji komunalnych na obszarze województwa oraz plan zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych (ust. 4)¹⁰⁷. Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów (ust. 7). W art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach ujęty został wymóg zawarcia w planie gospodarki odpadami kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia celów, w tym m.in. rozwiązania dotyczące odpadów objętych szczegółowymi przepisami w zakresie gospodarki odpadami (np. odpadów powstałych z produktów). Plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat. Zarząd województwa przedkłada projekt zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w celu uchwalenia, sejmikowi województwa, nie później niż na miesiąc przed upływem terminu jego aktualizacji (art. 37). W art. 39 ustawy o odpadach uregulowany został obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Sprawozdania te obejmują okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres, zwany dalej okresem sprawozdawczym. Sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami zawierają informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

Sprawozdanie z realizacji:

- krajowego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów minister właściwy do spraw klimatu, w terminie 18 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego;
- wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.

¹⁰⁷ Ust. 4 art. 35 został zmieniony ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dniem 6 września 2019 r.

Marszałek województwa prowadzi rejestr podmiotów:

- 1) wprowadzających produkty;
- 2) wprowadzających produkty w opakowaniach;
- 3) prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;
- 4) gospodarujących odpadami.

Marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek lub z urzędu. Rejestr stanowi integralną część Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami i jest prowadzony w systemie teleinformatycznym (art. 49 ustawy o odpadach). Marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek m.in.:

- 1) z zakresu ustawy o odpadach m.in.:
 - a) posiadaczy odpadów prowadzących przetwarzanie odpadów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, z wyjątkiem wymienionych w art. 45 ust. 1 pkt 2 i 3,
 - b) transportujących odpady,
 - c) sprzedawców odpadów i pośredników w obrocie odpadami, o ile nie podlegają wpisowi do rejestru na podstawie pkt 1 i 3 lub z urzędu,
 - d) wytwórców odpadów obowiązanych do prowadzenia ewidencji odpadów, z wyłączeniem posiadaczy odpadów wymienionych w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2;
- 2) z zakresu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – organizacji samorządu gospodarczego, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy, a także przedsiębiorców:
 - a) będących organizacjami odzysku opakowań,
 - b) dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy: odpadów opakowaniowych, produktów w opakowaniach,
 - c) eksportujących: odpady opakowaniowe, opakowania, produkty w opakowaniach,
 - d) prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych,
 - e) wprowadzających opakowania,
 - f) wprowadzających produkty w opakowaniach,
 - g) przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (art. 50).

Art. 53 ustawy o odpadach określa sposób złożenia wniosku o wpis do rejestru oraz jego zawartość.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach posiadacz odpadów jest obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o odpadach¹⁰⁸. Przez posiadacza odpadów rozumie się rozumie się przez to wytwórcę odpadów lub

¹⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923) uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.

osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19). Z obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów zwolnieniu są m.in. wytwórcy odpadów komunalnych oraz osoby fizyczne i jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami, które wykorzystują odpady na potrzeby własne.

W art. 67 ustawy o odpadach ustawodawca określił dokumenty składające się na ewidencję odpadów. Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów¹⁰⁹, które weszło w życie z dniem 1 maja 2019 r. W okresie 1 stycznia 2015 r. – 30 kwietnia 2019 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów¹¹⁰.

Art. 73 ustawy o odpadach wprowadza obowiązek składania rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi przez m.in.:

- 1) wprowadzających opakowania oraz eksportujących opakowania, o którym mowa w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;
- 2) wprowadzających produkty w opakowaniach, eksportujących i dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach, o którym mowa w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;
- 3) przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;
- 4) wprowadzającego na terytorium kraju produkty, o których mowa w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.

Dla opakowań i odpadów opakowaniowych sprawozdanie powinno zawierać informacje o:

- 1) masie wytworzonych i przywiezionych z zagranicy opakowań według rodzajów materiałów, z jakich zostały wykonane, w tym o: opakowaniach jednorazowego użytku, opakowaniach wielokrotnego użytku, przestrzeganiu ograniczeń wynikających z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie powinna przekraczać 100 mg/kg), toksyczności lub zagrożeniach ze strony materiałów opakowaniowych lub składników stosowanych do produkcji opakowań,

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 819. Przepis zawierający delegację do wydania rozporządzenia stracił moc z dniem 1 stycznia 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1403). Zgodnie ze zmienionym tą samą ustawą art. 67, od dnia 1 stycznia 2020 r. sama ewidencja będzie prowadzona elektronicznie za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 1973.

- 2) liczbie wprowadzonych do obrotu lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego,
- 3) masie opakowań, w tym opakowań środków niebezpiecznych, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty, z podziałem na poszczególne ich rodzaje,
- 4) masie poddanych odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych, w tym odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań środków niebezpiecznych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje oraz z uwzględnieniem podziału na odpady pochodzące z gospodarstw domowych i z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, a także według sposobu ich odzysku i recyklingu,
- 5) osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań środków niebezpiecznych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje,
- 6) wysokości należnej opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań, w tym opakowań środków niebezpiecznych – w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku lub recyklingu,
- 7) masie wywiezionych za granicę opakowań, według rodzajów materiałów, z jakich zostały wykonane, z podziałem na opakowania jednorazowego użytku oraz opakowania wielokrotnego użytku – w przypadku przedsiębiorcy, który eksportuje lub dokonuje wewnątrzwspólnotowej dostawy opakowań lub produktów w opakowaniach,
- 8) przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych wraz ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na ten cel lub wysokości należnych środków, o których mowa w art. 19 ust. 4 pkt 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, oraz o wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne (art. 73 ust. 2 pkt 2).

Z kolei w art. 74 ustawy o odpadach ustawodawca określił obowiązki sprawozdawcze organizacji odzysku (w tym odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz odzysku opakowań) w sytuacjach w tym przepisie wymienionych.

Na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy o odpadach roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami sporządza m.in.:

- 1) wytwórca obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów;
 - 2) prowadzący działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami, z wyłączeniem prowadzącego odbieranie odpadów komunalnych, w zakresie:
 - a) zbierania odpadów,
 - b) przetwarzania odpadów
- obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów.

W przepisie ustawodawca wskazał, jakie dane powinno zawierać sprawozdanie roczne w odniesieniu do poszczególnych kategorii podmiotów.

Zgodnie z art. 237a ust. 1 pkt 1 i art. 237aa ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach podmioty obowiązane przed dniem wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r.¹¹¹, do sporządzenia i składania zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za rok 2015, 2016, 2017 i 2018 stosuje się przepisy dotychczasowe. Roczne sprawozdania za lata 2012–2018 należało sporządzać na wzorach formularzy określonych rozporządzeniem w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach¹¹².

Art. 237b ust. 1 ustawy o odpadach reguluje obowiązki sprawozdawcze za lata 2015–2018 ciążące na przedsiębiorcach: wprowadzających opakowania, eksportujących opakowania, eksportujących produkty w opakowaniach, dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach oraz wprowadzających produkty w opakowaniach. Sprawozdania te składa się do marszałka województwa, który został obowiązany do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zbiorczego sprawozdania zawierającego informacje, o których mowa w art. 237b ust. 1 pkt 2 lit. a–f w terminie do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Zbiorcze sprawozdanie za rok 2018 zawiera dodatkowo informacje, o których mowa w art. 237b ust. 3a (art. 237c ustawy o odpadach). Wzór zbiorczego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018 został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2019 r.¹¹³ Natomiast wzory sprawozdań składanych przez przedsiębiorców, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania za rok 2015 i za rok 2016¹¹⁴ oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018¹¹⁵. Podmioty obowiązane do sporządzenia ww. sprawozdań, składają je w terminie do dnia 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy właściwemu marszałkowi województwa. Sprawozdania wprowadza się do BDO i przez wypełnienie elektronicznego formularza za pośrednictwem indywidualnego konta (art. 76 ustawy o odpadach).

¹¹¹ Na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), uchylonej z dniem 23 stycznia 2013 r.

¹¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 249 poz. 1674), uchylone z dniem 23 stycznia 2013 r.

¹¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie wzoru zbiorczego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018 (Dz. U. poz. 513).

¹¹⁴ Dz. U. poz. 182. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r.

¹¹⁵ Dz. U. poz. 2526.

Zgodnie z art. 77 ustawy o odpadach marszałek województwa weryfikuje informacje zawarte w sprawozdaniach za poprzedni rok kalendarzowy, w terminie do dnia 30 września następnego roku, z tym że w odniesieniu do sprawozdania w zakresie baterii i akumulatorów, w tym zużytych – w terminie do dnia 15 kwietnia następnego roku. Jeżeli z weryfikacji, o której mowa w ust. 1, wynika, że informacje zawarte w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym, marszałek województwa wzywa do korekty sprawozdania, określając termin przekazania korekty nie dłuższy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

Na podstawie art. 79 ust. 2 w BDO gromadzi się informacje m.in. o:

- 1) wprowadzanych na terytorium kraju opakowaniach, produktach w opakowaniach, w podziale na poszczególne rodzaje opakowań, oraz odpadach z nich powstających;
- 2) osiągniętych poziomach m.in. odzysku i recyklingu odpadów powstałych z opakowań i produktów;
- 3) rodzajach i ilości wytwarzanych odpadów oraz ich wytwórcach;
- 4) transgranicznym przemieszczaniu odpadów, w tym odpadów opakowaniowych, zużytych baterii i zużytych akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego;
- 5) wpływach z opłat produktowych wraz z odsetkami, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań i produktów, a także podmiotach, które te opłaty uiściły;
- 6) gospodarowaniu odpadami komunalnymi w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem z realizacji zadań, o których mowa w art. 9q i art. 9s ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

BDO (w tym rejestr podmiotów) prowadzi i aktualizuje marszałek województwa, który ma także obowiązek weryfikacji na podstawie art. 80 ust. 2 znajdujących się w bazie informacji. Zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest do ogłoszenia w Monitorze Polskim w formie komunikatu, informacji o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru podmiotów. W komunikacie Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami¹¹⁶ ogłoszona została jedynie data (24 stycznia 2018 r.) utworzenia rejestru podmiotów, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach. Natomiast przepisy przejściowe dotyczące sprawozdawczości wskazują, że pierwsze sprawozdania mają zostać przesłane do właściwych organów za pośrednictwem BDO w 2020 r. za rok 2019. Od 1 stycznia 2020 r. w BDO gromadzić się będzie informacje zawarte m.in. w: dokumentach ewidencji odpadów, o których mowa w art. 67 ustawy o odpadach oraz sprawozdaniach, o których mowa w art. 73–75 ustawy o odpadach.

¹¹⁶ M.P. poz. 118.

Zgodnie z art. 236a ust. 1 ustawy o odpadach w okresie do dnia 31 grudnia 2020 r. dopuszcza się sporządzanie dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej¹¹⁷.

W załączniku nr 1 i nr 2 do ustawy o odpadach określono niewyczerpujący wykaz procesów odzysku (R1-R13) i niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania odpadów (D1-D15).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku, 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). Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁸ gminy zapewniają m.in.: selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (pkt 5), prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 8), dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 10).

Do dnia 31 grudnia 2020 r. gminy są obowiązane osiągnąć:

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70% wagowo (art. 3b).

Od 1 stycznia 2020 r. zmieniono postanowienia art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁹, w ten sposób, że obowiązek osiągnięcia minimalnych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych na poziomie 50% dotyczy każdego roku w latach 2020–2024, przy czym będzie on obliczany w odniesieniu do wszystkich frakcji odpadów, a nie jak poprzednio na podstawie frakcji: papieru, metalu, szkła i tworzyw sztucznych.

¹¹⁷ Przepis dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz. U. poz. 150) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 stycznia 2020 r., z tym że stosuje się do prowadzenia ewidencji odpadów od dnia 1 stycznia 2020 r., zgodnie z art. 5 powołanej ustawy, następnie zmieniony ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).

¹¹⁸ Art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został zmieniony przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

¹¹⁹ Zmiana dokonana na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z art. 9b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹²⁰. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr prowadzi się w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Właściciele nieruchomości są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, takie jak: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługa administracyjna tego systemu oraz edukacja ekologiczna na temat prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Fakultatywnie, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć m.in. koszty utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami (art. 6c, art. 6h i art. 6r).

Prowadzący instalację komunalną jest obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić szczegółową kalkulację kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, z uwzględnieniem składowych tych kosztów, w terminie siedmiu dni od dnia jego złożenia (art. 9m).

Rozdział 4b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach został poświęcony obowiązkom sprawozdawczym. Zgodnie z art. 9n podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań i składania ich wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do dnia 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy. Przepis określa zawartość sprawozdania. Do 12 sierpnia 2019 r. przepis ten miał inne brzmienie, a sprawozdania miały charakter półroczny. Zgodnie z art. 9na podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, z wyłączeniem gminy, jest obowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań do wójta, burmistrza lub prezydentowi miasta w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy. Od 13 sierpnia 2019 r. zmieniła się zawartość tych sprawozdań.

¹²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

Kolejny podmiot zobowiązany do składania sprawozdań został określony w art. 9nb. Przepis ten został zmieniony w dniu 13 sierpnia 2019 r. i 6 września 2019 r. Poprzednio stanowił on, że podmiot zbierający odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, z wyłączeniem podmiotu, o którym mowa w art. 9na ust. 1, był obowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy¹²¹. Podmioty te miały złożyć sprawozdania po raz pierwszy za 2018 r.

Prowadzący instalację komunalną jest obowiązany 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:

- 1) przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dwa razy w roku: za pierwsze półrocze – w terminie do dnia 15 lipca i za drugie półrocze – w terminie do dnia 15 stycznia;
- 2) gminie raz w roku – w terminie do dnia 15 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy (art. 9oa).

W celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 lub art. 9o ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot zbierający odpady komunalne, prowadzącego instalację komunalną lub innego posiadacza odpadów do okazania dokumentacji, na podstawie której są sporządzane dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów. W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni (art. 9p).

Obowiązki sprawozdawcze ciąży również na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta, który został obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazywania go marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. Treść sprawozdania uległa zmianie od 13 sierpnia 2019 r. Sprawozdanie ma być przekazywane marszałkowi województwa za pośrednictwem BDO (art. 9q). Marszałek województwa weryfikuje dane zawarte w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9q ust. 1. W przypadku gdy sprawozdanie gminne jest sporządzone nierzetelnie, marszałek województwa wzywa wójta, burmistrza

¹²¹ Przepis został dodany przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2056, ze zm.).

lub prezydenta miasta, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni, a w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne wezwanie – w terminie 14 dni (art. 9r).

Marszałek województwa również jest zobowiązany do składania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi ministrowi właściwemu do spraw klimatu w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy. Od 13 sierpnia 2019 r. modyfikacji uległa zawartość sprawozdań. W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, minister właściwy do spraw klimatu wzywa marszałka województwa, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni. Sprawozdanie ma być przekazywane ministrowi właściwemu do spraw klimatu za pośrednictwem BDO (art. 9s).

Do sprawozdań za 2018 r., o których mowa w art. 9q ust. 1 (składanych przez wójta, burmistrza, prezydenta) i art. 9s ust. 1 (składanych przez marszałka) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stosuje się przepisy dotychczasowe¹²².

Na podstawie sprawozdań złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmioty zbierające odpady komunalne, informacji przekazanych przez prowadzących instalacje komunalne oraz na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz innych dostępnych danych o czynnikach wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi w terminie do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu gminy (art. 9tb ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – przepis ten uległ zmianie od 6 września 2019 r.).

Podmioty, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków sprawozdawczych podlegają karom pieniężnym nakładanym, w drodze decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z kolei gminy, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków sprawozdawczych czy też dotyczących nieosiągnięcia poziomów recyklingu podlegają karom pieniężnym nakładanym przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 9zb).

W związku z wejściem w życie z dniem 1 lutego 2020 r. ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw zmieniono terminy składania sprawozdań. W ustawie o odpadach dodano art. 237ea, zgodnie z którym podmioty obowiązane do sporządzenia za 2019 r. sprawozdań, o których mowa w art. 73, art. 74a i art. 75, składają je w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. Na podstawie art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 termin ten zmieniono na 11 września 2020 r. (z wyjątkiem

¹²² Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1403, ze zm.).

podmiotów, o których mowa w art. 75 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o odpadach, które składają je w terminie do dnia 11 września 2020 r.). W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dodano¹²³ art. 12a, zgodnie z którym podmioty odbierające i zbierające odpady komunalne składają sprawozdania do 31 sierpnia 2020 r. Wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast składają sprawozdanie z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. do 31 października 2020 r. Organ wykonawczy gminy wiejskiej lub miejskiej sporządza analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2019 r. w terminie do dnia 30 listopada 2020 r. Marszałek województwa przekazuje sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa:

- 1) wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania wprowadzane do obrotu,
- 2) zasady działania organizacji odzysku opakowań,
- 3) zasady postępowania z opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi,
- 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej – w celu zmniejszenia ilości i szkodliwości dla środowiska materiałów i substancji zawartych w opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ilości i szkodliwości dla środowiska opakowań i odpadów opakowaniowych na etapie procesu produkcyjnego, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i przetwarzania, w szczególności przez wytwarzanie czystych produktów i stosowanie czystych technologii (art. 1).

Art. 3 określa czym jest opakowanie i co należy uważać za opakowanie. Opakowaniem jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych. Przez wprowadzającego produkty w opakowaniach rozumie się przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach, w szczególności:

- 1) wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy,
- 2) pakującego produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzającego je do obrotu,
- 3) prowadzącego:
 - a) jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach,
 - b) więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m², sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach (art. 8 pkt 23).

¹²³ Wprowadzono poprzez art. 2 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 150).

Na wprowadzającym produkty w opakowaniach ciąży szereg obowiązków z zakresu gospodarki odpadami opakowaniowymi, tj. m.in. obowiązek:

- 1) zapewnienia odzysku, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań (art. 17);
- 2) prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, wydatkując na ten cel co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym albo przekazując tę kwotę w danym roku kalendarzowym na odrębny rachunek bankowy marszałka województwa; wprowadzający produkty w opakowaniach, który samodzielnie wykonuje powyższy obowiązek składa sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne w ramach rocznego sprawozdania, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o odpadach (art. 19);
- 3) osiągnięcia do dnia 31 grudnia 2014 r. oraz w latach następnych docelowego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (23,5%) – art. 20;
- 4) prowadzenia ewidencji w postaci papierowej albo elektronicznej, obejmującej informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym (art. 22).

Organizacja samorządu gospodarczego reprezentująca grupę przedsiębiorców wprowadzających: produkty w opakowaniach wielomateriałowych może zawrzeć porozumienie z marszałkiem województwa w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań wielomateriałowych albo z opakowań po środkach niebezpiecznych. Porozumienie określa w szczególności: cele i termin realizacji porozumienia, w tym przewidziane do osiągnięcia poziomy odzysku i recyklingu, podmioty uprawnione do kontroli realizacji porozumienia oraz sposób tej kontroli, sposób finansowania realizacji porozumienia oraz warunki rozwiązania porozumienia. Organizacja samorządu gospodarczego jest zobowiązana do przedstawienia corocznego raportu z funkcjonowania porozumienia do 15 marca każdego roku. Raport przedstawia się marszałkowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu według wzoru określonego rozporządzeniem (art. 25). Porozumienia z przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach może zawierać również minister właściwy do spraw klimatu (art. 26).

Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi reguluje funkcjonowanie organizacji odzysku opakowań (rozdział 5).

Z kolei w rozdziale 6 ustawy zawarto przepisy dotyczące opłaty produktowej. Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1, tj. odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, są obowiązani wnieść opłatę produktową obliczoną oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu: recyklingu, w tym recyklingu dla wszystkich opakowań razem i odzysku. Podstawę obliczenia opłaty produktowej stanowi masa w kilogramach opakowań danego rodzaju, w których produkty

zostały wprowadzone do obrotu. Sposób obliczania opłaty produktowej określa załącznik nr 2 do ustawy. Maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań wynosi 4,50 zł za 1 kg. Jednostkowa stawka za 1 kg opakowań z tworzyw sztucznych wynosi 2,70 zł¹²⁴. Opłata produktowa jest obliczana na koniec roku kalendarzowego i wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego opłata dotyczy.

W rozdziale 6a została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2018 r. opłata recyklingowa¹²⁵, którą pobiera się za wprowadzanie do obrotu toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, z wyłączeniem bardzo lekkich toreb. W brzmieniu obowiązującym od 1 września 2019 r., zgodnie z art. 40a przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego przeznaczone do pakowania produktów oferowanych w tej jednostce, jest obowiązany pobrać opłatę recyklingową od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego. Przez torby na zakupy z tworzywa sztucznego rozumie się torby na zakupy, z uchwytami lub bez uchwytów, wykonane z tworzywa sztucznego, które są oferowane w jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego, do których zalicza się:

- 1) lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 50 mikrometrów,
- 2) bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, które są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności,
- 3) pozostałe torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej (art. 8 pkt 15a).

Maksymalna stawka opłaty recyklingowej wynosi 1 zł za sztukę torby na zakupy z tworzywa sztucznego (art. 40b). W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej¹²⁶ ustalono stawkę opłaty recyklingowej w wysokości 0,20 zł za jedną sztukę torby na zakupy z tworzywa sztucznego. Pobrana opłata recyklingowa jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, w którym została pobrana (art. 40c). W przypadku gdy przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego nie wniósł, pobranej od nabywających torby na zakupy z tworzywa sztucznego, opłaty recyklingowej albo wniósł opłatę niższą od należnej, marszałek

¹²⁴ Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań (Dz. U. poz. 1972).

¹²⁵ Rozdział 6a został dodany do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2056, ze zm.).

¹²⁶ Dz. U. poz. 1639. Poprzednio obowiązująca stawka opłaty recyklingowej również wynosiła 0,20 zł na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej (Dz. U. poz. 2389) – akt prawny utracił moc z dniem 1 września 2019 r.

województwa ustala, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty recyklingowej, stosując stawkę opłaty obowiązującą w roku kalendarzowym, w którym ten przedsiębiorca był obowiązany pobrać opłatę recyklingową (art. 40ca).

Zarówno opłata produktowa jak i recyklingowa stanowią jedne z możliwych rozwiązań prawnych mających na celu wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Zgodnie z art. 45 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przedsiębiorca: wprowadzający opakowania, eksportujący opakowania, eksportujący produkty w opakowaniach, dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach oraz wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany sporządzić i złożyć marszałkowi województwa roczne sprawozdanie, na zasadach określonych w dziale V rozdziale 2 ustawy o odpadach (art. 73 i niżej). Przedsiębiorca może zlecić sporządzenie rocznego sprawozdania organizacji odzysku opakowań. Wówczas sporządza ona sprawozdanie oddzielnie dla każdego wprowadzającego produkty w opakowaniach, którego reprezentuje.

Marszałek województwa prowadzi zbiór dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Może on, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do przedłożenia ewidencji dotyczącej masy opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym oraz dokumentów DPO, DPR, EDPO lub EDPR, w przypadku gdy sprawozdanie sporządzone na podstawie ustawy o odpadach, budzi wątpliwości co do prawidłowości wypełnienia lub gdy jest to niezbędne do prowadzenia innych postępowań z zakresu ochrony środowiska należących do jego właściwości (art. 52). Ponadto marszałek co najmniej raz na 3 lata przeprowadza kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych (art. 53 ust. 2).

Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Do prowadzenia ww. kontroli, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy Poś.

Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹²⁷). Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przykładowo na tej podstawie Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XIII/233/19 z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przeprowadzenia akcji *Kraków bez plastiku*¹²⁸.

¹²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

¹²⁸ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D24051%26typ%3Du&metka=1 [dostęp: 30.09.2020 r.].

Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (art. 1). Do jej zadań, określonych w art. 2 ust. 1 tej ustawy należy m.in.:

- kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy Poś¹²⁹ w zakresie: przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, przestrzegania przepisów ustawy o odpadach;
- kontrola przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹³⁰.

Organami Inspekcji Ochrony Środowiska jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który kieruje działalnością Inspekcji oraz wojewódzki inspektor ochrony Środowiska, który kierują działalnością inspekcji na obszarze województwa (art. 3 oraz art. 5 ust. 1).

Ministerstwo Środowiska było urzędem administracji rządowej powołanym, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska¹³¹, do obsługi Ministra Środowiska. Statut Ministerstwa określało zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska¹³². Rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r. utworzono Ministerstwo Środowiska¹³³. Statut nowego Ministerstwa Środowiska określa Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska¹³⁴.

Ministerstwo Klimatu powstało z dniem 15 listopada 2019 r. poprzez zmianę nazwy Ministerstwa Środowiska, na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska¹³⁵. Z dniem 29 lutego 2020 r. dodano w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział klimat (art. 5 ust. 8a cyt. ustawy), który obejmuje m.in. sprawy gospodarki odpadami, w tym jako element gospodarki o obiegu zamkniętym, a także edukacji ekologicznej i promocji ekologicznych warunków życia – w zakresie zadań należących do działu (art. 13a ust. 1 pkt 7 i 13 powołanej ustawy). W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu wskazano w szczególności, że Minister Klimatu kieruje

¹²⁹ Art. 3 pkt 20 ustawy Poś.

¹³⁰ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792).

¹³¹ Dz. U. Nr 91 poz. 1017, ze zm. Uchylone z dniem 6 października 2020 r.

¹³² M.P. poz. 476, ze zm. Uchylone z dniem 19 maja 2020 r.

¹³³ Dz. U. poz. 497. Uchylono z dniem 6 października 2020 r.

¹³⁴ M.P. poz. 329.

¹³⁵ Dz. U. poz. 2289.

dwoma działami administracji rządowej, tj. działami energia oraz klimat, a obsługę Ministra zapewnia Ministerstwo Klimatu. Zarządzeniem nr 64 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2020r. nadano statut Ministerstwu Klimatu¹³⁶.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii było urzędem administracji rządowej zapewniającym obsługę Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w zakresie gospodarki. Ministerstwo powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii¹³⁷. Zakres kompetencji Ministra Przedsiębiorczości i Technologii określało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii¹³⁸.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. utworzono Ministerstwo Rozwoju w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii¹³⁹. Statut Ministerstwa Rozwoju nadano zarządzeniem nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2020 r.¹⁴⁰

W Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 (Rozdział 10 część: Wnioski i rekomendacje) wskazano, że w celu zwiększenia efektywności działań, których celem jest ponowne użycie produktów lub ich części, należy rozważyć wprowadzenie systemu kaucyjnego odbioru opakowań wielorazowego użytku, w tym objęcie systemem nie tylko opakowań szklanych, lecz także opakowań plastikowych wielorazowego użytku (np. butelek do napojów). W systemie odbioru opakowań nie powinny istnieć sztuczne bariery dla użytkownika, np. obowiązek okazania paragonu zakupu danego napoju w danym sklepie czy obowiązek równoczesnego zakupu napoju w przypadku zwrotu opakowania. Tego typu praktyki zniechęcają konsumentów do zakupu produktów w opakowaniach zwrotnych, gdyż wiąże się to z dodatkową opłatą za opakowanie i utrudnieniami w odzyskaniu kaucji. Produkty w opakowaniach zwrotnych powinny być konkurencyjne cenowo, a zwrot opakowania nie powinien być obwarowany obowiązkiem okazania paragonu czy zakupem nowego produktu.

Zarządzeniem nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. powołano Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym¹⁴¹, do którego zadań miało należeć m.in. opracowanie planu działania w zakresie wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w Rzeczypospolitej Polskiej, określającego w szczególności cele i priorytety działania wraz z ich horyzontem czasowym oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację.

¹³⁶ M. P. poz. 418. Uchylono z dniem 30 października 2020 r.

¹³⁷ Dz. U. poz. 102. Rozporządzenie uchylono z dniem 15 listopada 2019 r.

¹³⁸ Dz. U. poz. 93.

¹³⁹ Dz. U. poz. 2291. Uchylono z dniem 6 października 2020 r.

¹⁴⁰ M.P. poz. 75.

¹⁴¹ Dz. Urz. Ministra Rozwoju poz. 31.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Prawo unijne

1. Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, str. 10, ze zm.).
2. Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, ze zm.).
3. 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.).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109) – jeden z elementów tzw. pakietu odpadowego.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 100) – jeden z elementów tzw. pakietu odpadowego.
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 141) – jeden z elementów tzw. pakietu odpadowego.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1).
8. Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.).
9. Decyzja Komisji z 18 listopada 2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz. Urz. UE L 310 z 25.11.2011, str. 11).
10. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z 7 czerwca 2019 r. określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (Dz. Urz. UE L 163 z 20.06.2019, str. 66).
11. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/896 z dnia 19 czerwca 2018 r. ustanawiająca metodę obliczania rocznego zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy oraz zmieniająca decyzję 2005/270/WE (Dz. Urz. UE L 160 z 25.06.2018, str. 6).
12. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym z dnia 16 stycznia 2018 r. (dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>, [dostęp: 30 września 2020 r.]).

13. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia/recyklingu odpadów komunalnych z dnia 24 września 2018 r. (dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1566392382897&uri=CELEX:52018DC0656>, [dostęp: 30 września 2020 r.]).
14. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym z dnia 2 grudnia 2015 r. (dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>, [dostęp: 30 września 2020 r.]).
15. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019: Europa, która chroni swoich obywateli i podnosi jakość ich życia z dnia 4 kwietnia 2019 r. (dostępny pod adresem: http://orka.sejm.gov.pl/SUE8.nsf/Pliki-zal/COM%282019%29_149_1_PL_ACT_part1_v3.pdf/%24File/COM%282019%29_149_1_PL_ACT_part1_v3.pdf, [dostęp: 30 września 2020 r.]).
16. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, June 2012 (dokument dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf, [dostęp: 30 września 2020 r.]).
17. Decyzja Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. Urz. L 226 z 6.09.2000, str. 3, ze zm.).
18. Zielona Księga w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku z dnia 7 marca 2013 r. (dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013DC0123>, [dostęp: 30 września 2020 r.]).

Prawo krajowe

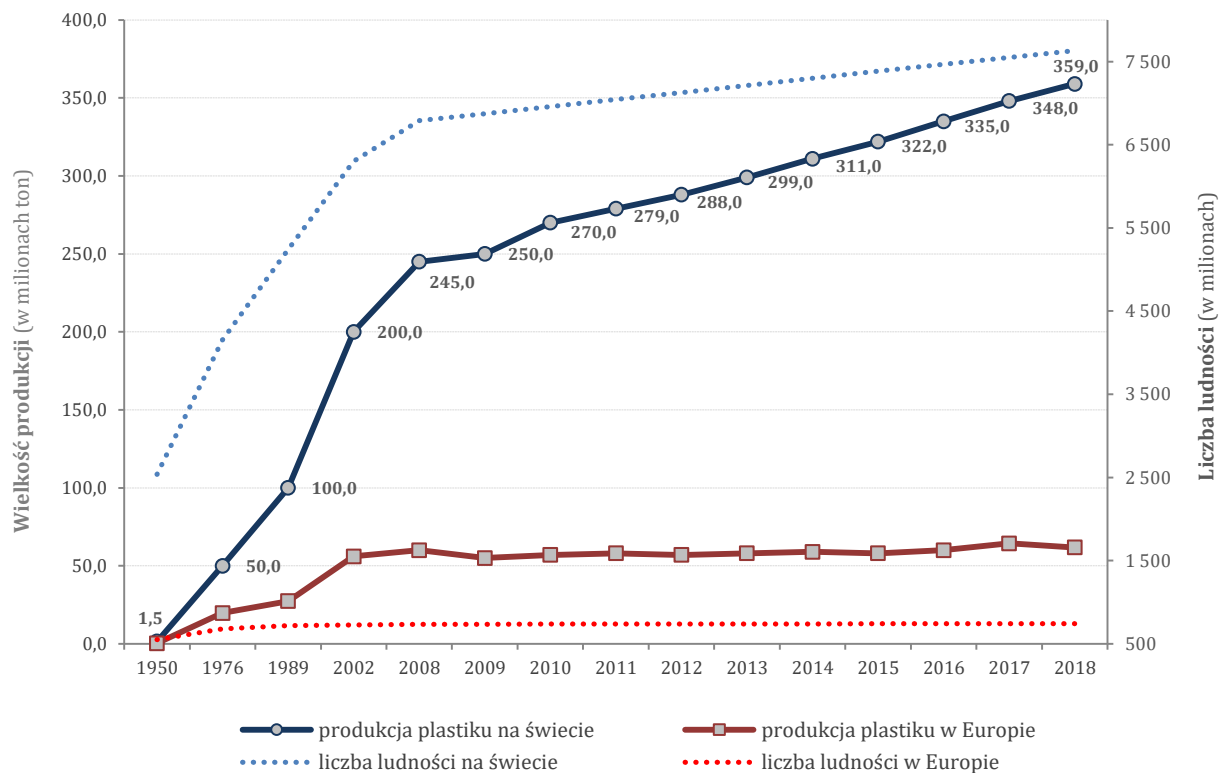
1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. 2010 r. Nr 185 poz. 1243, ze zm.). Ustawa została uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.

5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439).
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792).
11. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220).
12. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.).
13. 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. poz. 875, ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495). Uchylone z dniem 6 października 2020 r.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923). Rozporządzenie uchylono z dniem 6 stycznia 2020 r.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 819), obowiązywało od 1 maja 2019 r. Uchylone 1 stycznia 2020 r.
18. Rozporządzenie 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.
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach (Dz. U. Nr 249, poz. 1674), uchylone z dniem 23 stycznia 2013 r.
20. 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.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 1627), uchylone z dniem 13 sierpnia 2019 r.

22. 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) – akt prawny straci moc z dniem 6 września 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 3 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie wzoru zbiorczego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018 (Dz. U. poz. 513).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania za rok 2015 i za rok 2016 (Dz. U. poz. 182). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r.
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018 (Dz. U. poz. 2526).
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 2377). Rozporządzenie zostało uchylone 1 stycznia 2020 r.
27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań (Dz. U. poz. 1972).
28. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej (Dz. U. poz. 1639).
29. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie stawki opłaty recyklingowej (Dz. U. poz. 2389). Akt prawny utracił moc z dniem 1 września 2019 r.
30. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028). – akt prawny straci moc z dniem 6 września 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 5 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).
31. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu (Dz. U. poz. 38). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 września 2015 r.
32. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277).
33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 723). Akt nieobowiązujący od 1 stycznia 2018 r.
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 2490, ze zm.).

35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. Nr 91 poz. 1017, ze zm.). Uchylono z dniem 6 października 2020 r.
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 497). Uchylono z dniem 6 października 2020 r.
37. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 2323, ze zm.). Akt prawny utracił moc 9 stycznia 2018 r.
38. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 96). Akt prawny utracił moc 15 listopada 2019 r.
39. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102). Rozporządzenie uchylono z dniem 15 listopada 2019 r.
40. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 93).
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. poz. 2291).
42. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 października 2013 r. w sprawie przykładowego wykazu wyrobów, które uznaje się albo nie uznaje się za opakowanie (Dz. U. poz. 1274).
43. Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. poz. 476, ze zm.). Zarządzenie zostało uchylone z dniem 19 maja 2020 r.
44. Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. poz. 329).
45. Zarządzenie nr 64 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Klimatu (M.P. poz. 418). Uchylono z dniem 30 października 2020 r.
46. Zarządzenie nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rozwoju (M. P. poz. 75).
47. Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M.P. poz. 118).
48. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).
49. Uchwała nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2014 (M.P. Nr 101 poz. 1183). Uchylono 23 stycznia 2013 r.
50. Zarządzenie nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym (Dz. Urz. Ministra Rozwoju poz. 31).
51. Uchwała nr XIII/233/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przeprowadzenia akcji Kraków bez plastiku. (dostępna pod adresem: https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D24051%26typ%3Du&metka=1, [dostęp: 30.09.2020 r.]).

6.4. Wielkość produkcji tworzyw sztucznych w latach 1950–2018



Źródło: analiza własna NIK na podstawie danych dostępnych na stronach: www.statista.com oraz <https://population.un.org>.

6.5. Ilość odpadów komunalnych odebranych i zebranych w 2018 r. na obszarze analizowanych pięciu województw

Wyszczególnienie	RAZEM (5 województw)	Udział %	dolnośląskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	śląskie
Razem [w tonach]	6 553 604,199	100%	1 133 183,856	763 981,469	1 097 267,281	1 837 411,876	1 721 759,717
Odpady zmieszane	4 251 878,492	64,9%	797 257,469	487 714,506	710 792,046	1 298 373,156	957 741,315
Odpady ulegające biodegradacji	526 831,161	8,0%	79 879,420	65 654,545	86 733,402	116 553,772	178 010,022
Odpady wielkogabarytowe	313 315,517	4,8%	52 240,471	28 257,131	63 596,962	72 737,169	96 483,784
Pozostałe odpady	532 495,829	8,1%	77 783,309	71 789,447	43 733,531	160 654,535	178 535,007
Inne frakcje zbierane selektywnie	201 378,443	3,1%	968,017	18 634,720	59 064,790	29 009,333	93 701,583
Papier i tektura	236 568,584	3,6%	52 434,286	27 828,609	30 984,830	59 338,601	65 982,258
Szkło	258 613,275	3,9%	48 022,815	33 995,209	47 847,324	57 023,809	71 724,118
Metal	58 931,527	0,9%	3 419,412	9 719,922	12 474,800	8 130,536	25 186,857
Tworzywa sztuczne	173 591,371	2,6%	21 178,657	20 387,380	42 039,596	35 590,965	54 394,773

ZAŁĄCZNIKI

6.6. Szczegółowe dane o sposobie zagospodarowania wszystkich odpadów komunalnych w województwie małopolskim w 2018 r., z uwzględnieniem odpadów z tworzyw sztucznych

Lp.	Wyszczególnienie	Pozycja tabeli / sprawozdania	Odpady ogółem [w tonach], w tym	Tworzywa sztuczne [w tonach]		
				15 01 02	20 01 39	Razem
I	Odpady komunalne odebrane i zebrane z terenu gmin w województwie, z tego:	poz. 1 + poz. 2 + poz. 3	1 097 267,281	36 493,977	5 545,619	42 039,596
I.1	Przekształcanie termiczne / paliwo	poz. 1.1 + poz. 2.1 + poz. 3.1	124 593,452	9,208	0,000	9,208
I.2	Recykling	poz. 1.2 + poz. 2.2 + poz. 3.2	122 869,200	10 589,734	92,068	10 681,802
I.3	Inne procesy odzysku, w tym:	poz. 1.3 + poz. 2.3 + poz. 3.3	808 690,127	24 657,803	5 442,095	30 099,898
I.3.1	R12	poz. 1.3 + poz. 2.3 + poz. 3.3	803 355,884	24 657,803	5 442,095	30 099,898
I.4	Składowiska	poz. 1.4 + poz. 2.4 + poz. 3.4	12 749,225	0,000	0,000	0,000
I.5	Inne procesy unieszkodliwiania	poz. 1.5 + poz. 2.5 + poz. 3.5	115,041	0,000	0,000	0,000
I.6	Przekazanie osobom fizycznym	poz. 1.6 + poz. 2.6 + poz. 3.6	623,148	0,000	0,000	0,000
I.7	Magazynowanie	poz. 1.7 + poz. 2.7 + poz. 3.7	27 627,088	1 237,232	11,456	1 248,688
1	Odpady komunalne odebrane od mieszkańców	II	1 036 750,618	33 775,001	4 950,050	38 725,051
1.1	Przekształcanie termiczne / paliwo	III a) / R1	123 655,032			0,000
1.2	Recykling	III a), b) / R2-R9	86 104,879	8 408,382	23,500	8 431,882
1.3	Inne procesy odzysku	III a), b) / R10-R13, odzysk poza instalacjami	787 644,748	24 146,995	4 926,550	29 073,545
1.4	Składowiska	III a), b) / D1, D5	11 783,468			0,000
1.5	Inne procesy unieszkodliwiania	III a), b) / D2-D4, D6-D15	77,593			0,000
1.6	Przekazanie osobom fizycznym	III a), b) / przek. os. fizycznym	571,400			0,000
1.7	Magazynowanie	IV	26 913,497	1 219,624		1 219,624
2	Odpady komunalne zebrane w PSZOK	V a)	32 692,348	793,811	540,125	1 333,936
2.1	Przekształcanie termiczne / paliwo	V b) / R1	938,420	9,208		9,208
2.2	Recykling	V b) / R2-R9	12 171,163	268,046	17,339	285,385
2.3	Inne procesy odzysku	V b) / R10-R13, odzysk poza instalacjami	18 203,220	505,151	515,545	1 020,696
2.4	Składowiska	V b) / D1, D5	965,757			0,000
2.5	Inne procesy unieszkodliwiania	V b) / D2-D4, D6-D15	37,448			0,000
2.6	Przekazanie osobom fizycznym	V b) / przek. os. fizycznym	51,295			0,000
2.7	Magazynowanie	V c)	325,045	11,406	7,241	18,647

Lp.	Wyszczególnienie	Pozycja tabeli / sprawozdania	Odpady ogółem [w tonach], w tym	Tworzywa sztuczne [w tonach]		
				15 01 02	20 01 39	Razem
3	Odpady komunalne zebrane w punktach skupu	VI a)	27 824,316	1 925,165	55,444	1 980,609
3.1	Przekształcanie termiczne / paliwo	VI b) / R1	0,000			0,000
3.2	Recykling	VI b) / R2-R9	24 593,158	1 913,306	51,229	1 964,535
3.3	Inne procesy odzysku	VI b) R10-R13, odzysk poza instalacjami	2 842,159	5,657		5,657
3.4	Składowiska	VI b) / D1, D5	0,000			0,000
3.5	Inne procesy unieszkodliwiania	VI b) / D2-D4, D6-D15	0,000			0,000
3.6	Przekazanie osobom fizycznym	VI b) / przek. os. fizycznym	0,453			0,000
3.7	Magazynowanie	VI c)	388,546	6,202	4,215	10,417
II	Różnica pomiędzy ilością odebranych i zebranych odpadów a ilością odpadów zagospodarowanych		0,000	0,000	0,000	0,000

6.7. Wyniki analizy NIK dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych w 2018 r. na poziomie poszczególnych województw objętych kontrolą (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych – grupa 17)

WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tektura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
1.	Łączna masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa [w tonach], z tego:					
1.1	– strumień pierwotny	1 133 183,856	52 434,286	48 022,815	3 419,412	21 178,657
1.2	– strumień wtórny	1 133 183,856	53 552,173	48 022,815	10 206,726	33 508,668
2.	Liczba mieszkańców województwa w roku sprawozdawczym (cz. I sprawozdania), w tym:	2 788 624				
2.1	– miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	1 061 306				
2.2	– miasto poniżej 50 tys. mieszkańców	838 176				
2.3	– wieś	889 142				
3.	Masa odpadów odebranych i zebranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [kg]*	406	19	17	4	12
4.	Strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych według składu morfologicznego z KPGO 2022		133 476,750	113 999,587	24 993,549	139 803,188
5.	Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów materiałowych		39,3%	42,1%	13,7%	15,1%
6.	Skuteczność instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych		0,8%	0,0%	27,2%	8,8%
7.	Sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów [w tonach], z tego:	1 133 183,856	133 476,750	113 999,587	24 993,549	139 803,188
7.1	– przekształcanie termiczne (w przypadku odpadów materiałowych – na podstawie udziału w odpadach zmieszanych)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7.2	– recykling	217 245,196	51 713,441	42 075,103	9 743,714	31 605,339
7.3	– magazynowanie	13 894,121	1 838,732	2 197,737	463,012	1 902,638
7.4	– pozostałe procesy (kategoria wynikowa – ostateczny sposób zagospodarowania nieznan na poziomie urzędu marszałkowskiego)	902 044,539	79 924,577	69 726,747	14 786,823	106 295,211

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tektura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
8.	Skuteczność zagospodarowania wytworzonych odpadów (w %), z tego:					
8.1	– przekształcanie termiczne	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2	– recykling	19,2%	38,7%	36,9%	39,0%	22,6%
8.3	– magazynowanie	1,2%	1,4%	1,9%	1,9%	1,4%
8.4	– pozostałe procesy	79,6%	59,9%	61,2%	59,2%	76,0%

* Po uwzględnieniu masy odpadów materiałowych wysortowanych m.in. z odpadów zmieszanych.

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tektura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
1.	Łączna masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa [w tonach], z tego:					
1.1	– strumień pierwotny	763 981,469	27 828,609	33 995,209	9 719,922	20 387,380
1.2	– strumień wtórny	763 981,469	31 047,622	39 241,679	13 936,350	21 312,372
2.	Liczba mieszkańców województwa w roku sprawozdawczym (cz. I sprawozdania), w tym:	2 328 652				
2.1	– miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	981 587				
2.2	– miasto poniżej 50 tys. mieszkańców	426 210				
2.3	– wieś	920 855				
3.	Masa odpadów odebranych i zebranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [kg]*	328	13	17	6	9
4.	Strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych według składu morfologicznego z KPGO 2022		90 178,455	76 677,808	17 721,157	95 126,726
5.	Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów materiałowych		30,9%	44,3%	54,8%	21,4%
6.	Skuteczność instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych		3,6%	6,8%	23,8%	1,0%
7.	Sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów [w tonach], z tego:	763 981,469	90 178,455	76 677,808	17 721,157	95 126,726
7.1	– przekształcanie termiczne (w przypadku odpadów materiałowych – na podstawie udziału w odpadach zmieszanych)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7.2	– recykling	153 994,907	29 416,807	38 679,322	12 739,257	19 637,595
7.3	– magazynowanie	6 198,610	1 630,815	534,773	1 197,093	1 672,997
7.4	– pozostałe procesy (kategoria wynikowa – ostateczny sposób zagospodarowania nieznany na poziomie urzędu marszałkowskiego)	603 787,952	59 130,833	37 463,713	3 784,807	73 816,134
8.	Skuteczność zagospodarowania wytworzonych odpadów (w %), z tego:					
8.1	– przekształcanie termiczne	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2	– recykling	20,2%	32,6%	50,4%	71,9%	20,6%
8.3	– magazynowanie	0,8%	1,8%	0,7%	6,8%	1,8%
8.4	– pozostałe procesy	79,0%	65,6%	48,9%	21,3%	77,6%

* Po uwzględnieniu masy odpadów materiałowych wysortowanych m.in. z odpadów zmieszanych.

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tekstura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
1.	Łączna masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa [w tonach], z tego:					
1.1	– strumień pierwotny	1 097 267,281	30 984,830	47 847,324	12 474,800	42 039,596
1.2	– strumień wtórny	1 097 267,282	37 222,842	49 126,029	20 394,705	46 361,710
2.	Liczba mieszkańców województwa w roku sprawozdawczym (cz. I sprawozdania), w tym:	3 342 087				
2.1	– miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	933 449				
2.2	– miasto poniżej 50 tys. mieszkańców	657 255				
2.3	– wieś	1 751 383				
3.	Masa odpadów odebranych i zebranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [kg]*	328	11	15	6	14
4.	Strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych według składu morfologicznego z KPGO 2022		108 217,432	110 158,305	25 005,253	129 239,519
5.	Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów materiałowych		28,6%	43,4%	49,9%	32,5%
6.	Skuteczność instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych		5,8%	1,2%	31,7%	3,3%
7.	Sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów [w tonach], z tego:	1 097 267,281	108 217,432	110 158,305	25 005,253	129 239,519
7.1	– przekształcanie termiczne (w przypadku odpadów materiałowych – na podstawie udziału w odpadach zmieszanych)	122 366,300	23 371,963	12 236,630	3 181,524	18 477,311
7.2	– recykling	220 060,781	36 669,401	47 801,979	20 178,841	45 103,814
7.3	– magazynowanie	27 627,088	551,053	1 324,050	215,431	1 248,688
7.4	– pozostałe procesy (kategoria wynikowa – ostateczny sposób zagospodarowania nieznan na poziomie urzędu marszałkowskiego)	727 213,111	47 625,015	48 795,647	1 429,458	64 409,706
8.	Skuteczność zagospodarowania wytworzonych odpadów (w %), z tego:					
8.1	– przekształcanie termiczne	11,2%	21,6%	11,1%	12,7%	14,3%
8.2	– recykling	20,1%	33,9%	43,4%	80,7%	34,9%
8.3	– magazynowanie	2,5%	0,5%	1,2%	0,9%	1,0%
8.4	– pozostałe procesy	66,2%	44,0%	44,3%	5,7%	49,8%

* Po uwzględnieniu masy odpadów materiałowych wysortowanych m.in. z odpadów zmieszanych.

ZAŁĄCZNIKI

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tektura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
1.	Łączna masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa [w tonach], z tego:					
1.1	– strumień pierwotny	1 837 411,876	59 338,601	57 023,809	8 130,536	35 590,965
1.2	– strumień wtórny	1 837 411,876	109 721,378	64 007,251	19 523,586	56 645,274
2.	Liczba mieszkańców województwa w roku sprawozdawczym (cz. I sprawozdania), w tym:	5 221 351				
2.1	– miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	1 998 940				
2.2	– miasto poniżej 50 tys. mieszkańców	1 339 892				
2.3	– wieś	1 882 519				
3.	Masa odpadów odebranych i zebranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [kg]*	352	21	12	4	11
4.	Strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych według składu morfologicznego z KPGO 2022		213 215,894	184 684,213	41 261,139	226 318,847
5.	Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów materiałowych		27,8%	30,9%	19,7%	15,7%
6.	Skuteczność instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych		23,6%	3,8%	27,6%	9,3%
7.	Sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów [w tonach], z tego:	1 837 411,876	213 215,894	184 684,213	41 261,139	226 318,847
7.1	– przekształcanie termiczne (w przypadku odpadów materiałowych – na podstawie udziału w odpadach zmieszanych)	13 694,360	2 615,623	1 369,436	356,053	2 067,848
7.2	– recykling	364 607,446	109 168,401	62 378,794	19 123,236	55 494,660
7.3	– magazynowanie	16 154,670	552,977	1 375,397	400,350	1 093,514
7.4	– pozostałe procesy (kategoria wyniku – ostateczny sposób zagospodarowania niezany na poziomie urzędu marszałkowskiego)	1 442 955,400	100 878,893	119 560,586	21 381,499	167 662,825
8.	Skuteczność zagospodarowania wytworzonych odpadów (w %), z tego:					
8.1	– przekształcanie termiczne	0,7%	1,2%	0,7%	0,9%	0,9%
8.2	– recykling	19,8%	51,2%	33,8%	46,3%	24,5%
8.3	– magazynowanie	0,9%	0,3%	0,7%	1,0%	0,5%
8.4	– pozostałe procesy	78,6%	47,3%	64,8%	51,8%	74,1%

* Po uwzględnieniu masy odpadów materiałowych wysortowanych m.in. z odpadów zmieszanych.

WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE

Lp.	Wyszczególnienie	Ogółem (wszystkie odpady)	Papier i tekstura	Szkło	Metale	Tworzywa sztuczne
1.	Łączna masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa [w tonach], z tego:					
1.1	– strumień pierwotny	1 721 759,717	65 982,258	71 724,118	25 186,857	54 394,773
1.2	– strumień wtórny	1 721 759,718	77 764,211	75 586,635	41 147,904	55 642,285
2.	Liczba mieszkańców województwa w roku sprawozdawczym (cz. I sprawozdania), w tym:	4 330 451				
2.1	– miasto powyżej 50 tys. mieszkańców	2 498 643				
2.2	– miasto poniżej 50 tys. mieszkańców	790 639				
2.3	– wieś	1 041 169				
3.	Masa odpadów odebranych i zebranych odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [kg]*	398	18	17	10	13
4.	Strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych według składu morfologicznego z KPGO 2022		240 938,257	172 804,678	40 479,945	227 227,060
5.	Skuteczność selektywnej zbiórki odpadów materiałowych		27,4%	41,5%	48,6%	23,9%
6.	Skuteczność instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych		4,9%	2,2%	30,8%	0,5%
7.	Sposób zagospodarowania wytworzonych odpadów [w tonach], z tego:	1 721 759,717	240 938,257	172 804,678	51 772,354	227 227,060
7.1	– przekształcanie termiczne (w przypadku odpadów materiałowych – na podstawie udziału w odpadach zmieszanych)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7.2	– recykling	441 488,895	76 367,546	75 359,710	40 247,539	55 252,666
7.3	– magazynowanie	6 401,712	1 378,012	217,944	896,897	379,669
7.4	– pozostałe procesy (kategoria wynikowa – ostateczny sposób zagospodarowania niezany na poziomie urzędu marszałkowskiego)	1 273 869,110	163 192,699	97 227,024	10 627,918	171 594,725
8.	Skuteczność zagospodarowania wytworzonych odpadów (w %), z tego:					
8.1	– przekształcanie termiczne	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
8.2	– recykling	25,6%	31,7%	43,6%	77,7%	24,3%
8.3	– magazynowanie	0,4%	0,6%	0,1%	1,7%	0,2%
8.4	– pozostałe procesy	74,0%	67,7%	56,3%	20,6%	75,5%

* Po uwzględnieniu masy odpadów materiałowych wysortowanych m.in. z odpadów zmieszanych.

6.8. Wyniki analizy NIK dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych w 2018 r. przy uwzględnieniu danych GUS o ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu

Wyszczególnienie	Województwo				
	dolnośląskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	śląskie
Skuteczność zagospodarowania:	100%	100%	100%	100%	100%
• recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)	22,6%	20,6%	34,9%	24,5%	24,3%
• przekształcanie termiczne*	10,8%	9,5%	46,1%	38,4%	10,5%
• składowanie	65,2%	68,1%	18,0%	36,6%	65,0%
• magazynowanie	1,4%	1,8%	1,0%	0,5%	0,2%

* Do ustalenia tej kategorii uwzględniono m.in. dane przedstawione przez GUS w opracowaniu pn. *Ochrona środowiska 2019*. Wskazano w nim w szczególności (str. 156), że w 2018 r. procesom przekształcania termicznego poddano następującą ilość odpadów komunalnych: 110 tys. ton w województwie dolnośląskim, 60 tys. ton w województwie łódzkim, 404 tys. ton w województwie małopolskim, 633 tys. ton w województwie mazowieckim oraz 159 tys. ton w województwie śląskim.

6.9. Dane o ilości i poziomach recyklingu odpadów opakowaniowych w skali kraju w latach 2017–2018

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018
		[tony]	[tony]
1	łączna masa wprowadzonych do obrotu opakowań, w tym:	5 701 663,700	5 470 407,315
1a	opakowań z tworzyw sztucznych	1 023 870,000	984 916,262
2	łączna masa wprowadzonych do obrotu opakowań, stanowiąca podstawę do obliczenia osiągniętego poziomu odzysku i recyklingu, w tym:	5 700 993,100	5 470 407,315
2a	opakowań z tworzyw sztucznych	1 023 870,000	984 916,262
3	łączna masa odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi	3 533 110,900	3 451 192,275
4	łączna masa odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi, w tym:	3 290 240,300	3 200 210,689
4a	odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych	357 282,300	346 348,318
5	Poziom odzysku odpadów opakowaniowych (ogółem)	62,0%	63,1%
6	Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych (ogółem), w tym:	57,7%	58,5%
6a	odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych	34,9%	35,2%

6.10. Informacje o sposobach zagospodarowania odpadów materiałowych w skontrolowanych gminach w latach 2017–2018

2017 r.	Województwo	Gmina/Miasto	Recykling i przygotowanie do ponownego użycia			Pozostałe sposoby zagospodarowania odpadów			
			Papier i tektura:	Szkló:	Metal:	Tworzywa sztuczne:	Papier i tektura:	Szkló:	Metal:
Gminy wiejskie	dolnośląskie	Krośnice	29,9%	85,0%	43,6%	44,3%	70,1%	15,0%	56,4%
	łódzkie	Dłutów	38,0%	32,2%	21,4%	14,0%	62,0%	67,8%	78,6%
	małopolskie	Klucze	8,7%	85,8%	44,6%	89,8%	91,3%	14,2%	55,4%
	mazowieckie	Solec nad Wisłą	75,2%	49,9%	15,4%	11,9%	24,8%	50,1%	84,6%
	śląskie	Godów	31,5%	58,1%	17,1%	55,1%	68,5%	41,9%	82,9%
Miasta do 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Nowa Ruda	16,8%	22,4%	20,3%	19,2%	83,2%	77,6%	79,7%
	łódzkie	Radomsko	17,4%	40,9%	31,9%	24,7%	82,6%	59,1%	68,1%
	małopolskie	Nowy Targ	77,5%	20,4%	44,4%	34,8%	22,5%	79,6%	55,6%
	mazowieckie	Otwock	26,9%	21,8%	23,3%	11,7%	73,1%	78,2%	76,7%
	śląskie	Żywiec	19,7%	48,8%	66,8%	14,2%	80,3%	51,2%	33,2%
Miasta ponad 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Wrocław	23,6%	36,2%	23,3%	11,1%	76,4%	63,8%	76,7%
	łódzkie	Łódź	9,6%	40,0%	60,5%	4,1%	90,4%	60,0%	39,5%
	małopolskie	Kraków*	46,9%	80,3%	99,9%	57,9%	53,1%	19,7%	0,1%
	mazowieckie	Kraków**	12,7%	46,1%	82,6%	23,7%	87,3%	53,9%	17,4%
	śląskie	Warszawa	14,1%	21,2%	21,6%	10,7%	85,9%	78,8%	78,4%
		Katowice	25,6%	64,5%	27,7%	9,5%	74,4%	35,5%	72,3%

* W jednostkach, które miały możliwość zagospodarowania odpadów poprzez przekształcenie termiczne z odzyskiem energii powiększono recykling i przygotowanie do ponownego użycia o właśnie taki sposób zagospodarowania.

** Odsetek odpadów ze strumienia teoretycznego poddanych recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia bez uwzględniania przekształcenia termicznego z odzyskiem energii.

2018 r.	Województwo	Gmina/Miasto	Recykling i przygotowanie do ponownego użycia				Pozostałe sposoby zagospodarowania odpadów			
			Papier i tektura:	Szkło:	Metal:	Tworzywa sztuczne:	Papier i tektura:	Szkło:	Metal:	Tworzywa sztuczne:
Gminy wiejskie	dolnośląskie	Krośnice	43,4%	97,5%	100,0%	52,2%	56,6%	2,5%	0,0%	47,8%
	łódzkie	Dłutów	55,5%	42,1%	30,5%	21,9%	44,5%	57,9%	69,5%	78,1%
	małopolskie	Kłucze	66,1%	70,1%	36,0%	90,4%	33,9%	29,9%	64,0%	9,6%
	mazowieckie	Solec nad Wisłą	72,5%	76,0%	43,3%	16,0%	27,5%	24,0%	56,7%	84,0%
	śląskie	Godów	26,0%	63,7%	38,9%	51,0%	74,0%	36,3%	61,1%	49,0%
Miasta do 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Nowa Ruda	22,5%	24,7%	15,8%	11,1%	77,5%	75,3%	84,2%	88,9%
	łódzkie	Radomsko	23,3%	34,0%	76,7%	25,3%	76,7%	66,0%	23,3%	74,7%
	małopolskie	Nowy Targ	61,0%	14,0%	90,5%	22,0%	39,0%	86,0%	9,5%	78,0%
	mazowieckie	Otwock	75,9%	27,4%	22,5%	14,6%	24,1%	72,6%	77,5%	85,4%
	śląskie	Żywiec	20,8%	54,7%	53,1%	24,4%	79,2%	45,3%	46,9%	75,6%
Miasta ponad 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Wrocław	38,7%	19,1%	27,7%	15,6%	61,3%	80,9%	72,3%	84,4%
	łódzkie	Łódź	21,6%	41,2%	90,3%	13,2%	78,4%	58,8%	9,7%	86,8%
	małopolskie	Kraków*	56,4%	78,4%	99,2%	54,9%	43,6%	21,6%	0,8%	45,1%
		Kraków**	22,6%	44,5%	82,1%	21,0%	77,4%	55,5%	17,9%	79,0%
	mazowieckie	Warszawa*	38,8%	21,0%	29,7%	18,7%	61,2%	79,0%	70,3%	81,3%
		Warszawa**	37,0%	19,2%	27,9%	16,9%	63,0%	80,8%	72,1%	83,1%
	śląskie	Katowice	37,1%	64,3%	77,2%	28,9%	62,9%	35,7%	22,8%	71,1%

* W jednostkach, które miały możliwość zagospodarowania odpadów poprzez przekształcenie termiczne z odzyskiem energii powiększono recykling i przygotowanie do ponownego użycia o właśnie taki sposób zagospodarowania.

** Odsetek odpadów ze strumienia teoretycznego poddanych recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia bez uwzględniania przekształcenia termicznego z odzyskiem energii.

6.11. Oszacowane przez NIK efekty działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami z tworzyw sztucznych

	Województwo	Gmina/Miasto	Wskaźniki dotyczące wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych przypadających na jednego mieszkańca gminy – strumień teoretyczny [z wyłączeniem w odniesieniu do 2018 r. danych o punktach skupu, które przewidywano we wzorze sprawozdań dopiero od 2018 r.]				Wskaźniki skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych [z wyłączeniem w odniesieniu do 2018 r. danych o punktach skupu, które przewidywano we wzorze sprawozdań dopiero od 2018 r.]			Czy wystąpiła pozytywna zmiana w odniesieniu do co najmniej jednego z dwóch wskaźników?
			2017 r. [kg/mieszkańca]	2018 r. [kg/mieszkańca]	Wzrost/spadek w 2018 r. do 2017 r. [%]	2017 r. [%]	2018 r. [%]	Wzrost/spadek w 2018 r. do 2017 r. [w punktach procentowych]		
Gminy wiejskie	dolnośląskie	Krośnice	24	25	4,2%	100,0%	3,5%	-96,5%	NIE	
	łódzkie	Dłutów	29	29	0,0%	1,2%	1,1%	-0,1%	NIE	
	małopolskie	Klucze	18	28	55,6%	82,1%	78,1%	-4,0%	NIE	
	mazowieckie	Solec nad Wisłą	18	15	-16,7%	0,2%	2,3%	2,1%	TAK	
	śląskie	Godów	32	30	-6,3%	97,4%	95,9%	-1,5%	TAK	
Miasta do 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Nowa Ruda	41	42	2,4%	18,0%	0,9%	-17,1%	NIE	
	łódzkie	Radomsko	42	46	9,5%	11,7%	29,1%	17,4%	TAK	
	małopolskie	Nowy Targ	38	40	5,3%	4,9%	10,6%	5,7%	TAK	
	mazowieckie	Otwock	44	44	0,0%	1,2%	32,6%	31,4%	TAK	
	śląskie	Żywiec	48	40	-16,7%	1,1%	4,4%	3,3%	TAK	
Miasta ponad 50 tys. mieszkańców	dolnośląskie	Wrocław	76	78	2,6%	0,7%	2,2%	1,5%	TAK	
	łódzkie	Łódź	54	56	3,7%	2,7%	12,9%	10,2%	TAK	
	małopolskie	Kraków	63	66	4,8%	3,2%	4,2%	1,0%	TAK	
	mazowieckie	Warszawa	69	68	-1,4%	0,3%	0,7%	0,4%	TAK	
	śląskie	Katowice	46	48	4,3%	6,3%	10,4%	4,1%	TAK	

**6.12. 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 Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Senacka Komisja Środowiska
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Biblioteka Sejmowa
12. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
13. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
14. Minister Klimatu i Środowiska
15. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Kierownicy kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego

6.13. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 28-10-2020 r.

MINISTER KLIMATU I ŚRODOWISKA

DGO-OP.081.8.2020.MR
1340836.4137017.3315109

**Pan
Tadeusz DZIUBA
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną Informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/19/079 pn. *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*, poniżej przekazuję stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do przesłanego materiału.

Na wstępie informuję, że prace nad projektem ustawy wdrażającej zmiany do systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla opakowań, zgodnego z art. 8 i 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów, są obecnie prowadzone wewnątrz resortu. W związku z powyższym zapewniam, że termin na wdrożenie zmian w systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla opakowań nie jest zagrożony.

Odnosząc się do kwestii poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, trudno jest zgodzić się ze stwierdzeniem, że jest on zauważalnie niższy od poziomu dla wszystkich odpadów opakowaniowych ze względu na większe trudności w zagospodarowaniu tego rodzaju odpadów. Należy zauważyć, że osiągnięty w 2018 r. poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych był równy 35,2%, podczas gdy wymagany przepisami prawa wspólnotowego poziom to 22,5%. Powyższe wskazuje, że odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych można przetwarzać w Polsce na poziomie wyższym niż jest on wymagany i jest to opłacalne, skoro przedsiębiorcy zapewnili recykling na poziomie znacząco przekraczającym wymagany poziom.

Podtrzymuję również uwagi zgłaszane w zakresie odpadów komunalnych, w szczególności w zakresie kompletności danych gromadzonych przez Ministerstwo oraz w zakresie różnic w porównaniu do danych gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny – szczegółowe wyjaśnienia były już Państwu przekazywane w trakcie trwającej kontroli.

Ponadto należy zauważyć, że Ministerstwo, we współpracy z Instytutem Ochrony Środowiska-Państwowym Instytutem Badawczym, uruchomiło Bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Baza umożliwia kompleksowe gromadzenie i zarządzanie informacjami dotyczącymi gospodarki odpadami oraz zapewnia podmiotom w pełni elektroniczną realizację obowiązków w zakresie formalnych czynności związanych z gospodarką odpadami. Dzięki przyjętym rozwiązaniom możliwe jest zwiększenie kontroli nad krajową gospodarką odpadami, przy jednoczesnym zapewnieniu monitoringu przepływu strumieni odpadów.

Z poważaniem,

Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.14. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKR.430.002.2020
P/19/079

Warszawa, 9 listopada 2020 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska

przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli do informacji o wynikach kontroli *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*

Uprzejmie dziękując za przedstawione stanowisko, z satysfakcją przyjmuję do wiadomości zaangażowanie Ministra Klimatu i Środowiska w prace nad projektem ustawy wdrażającej zmiany do systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla opakowań, zgodnego z art. 8 i art. 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy. Ponadto z zadowoleniem odbieram deklarację Pana Ministra o funkcjonalności Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, a w szczególności zapewnienia jej użytkownikom w pełni elektronicznej realizacji obowiązków w zakresie formalnych czynności związanych z gospodarką odpadami. Według słów Pana Ministra dzięki przyjętym rozwiązaniom możliwe jest zwiększenie kontroli nad krajową gospodarką odpadami, przy jednoczesnym zapewnieniu monitoringu przepływu strumieni odpadów. Z nadzieją oczekuję na efekty Państwa pracy, tym bardziej, że w 2020 r. w odniesieniu do danych sprawozdawczych za 2019 r. dwukrotnie wydłużono terminy raportowania informacji dla zobowiązanych przedsiębiorców i organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w tym termin sprawozdań marszałków województw, który przesunięto na 31 grudnia br.

Odnosząc się do przedstawionych przez Pana Ministra argumentów, muszę podkreślić, że wprowadzie dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych wprowadziła obowiązek ustanowienia systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla wszelkich opakowań do 31 grudnia 2024 r., lecz stosowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta w celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu było wymieniane jako rozwiązanie fakultatywne w dyrektywie 2008/98/WE (art. 8 pkt 1). Niemniej jednak w Polsce, pomimo zaleceń Komisji Europejskiej¹ – dotyczących działań podejmowanych na podstawie dyrektywy 2008/98/WE – dotychczas nie usprawniono systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie opakowań (funkcjonującego pod postacią opłat produktowych i recyklingowych) w sposób zapewniający lepsze pokrycie kosztów przez producentów. Przykładowo informacje z Krajowej Izby Gospodarki Odpadami wyraźnie wskazują, że podmioty wprowadzające do obrotu produkty w opakowaniach zaledwie w minimalnej części pokrywają koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych, w tym przede wszystkim opakowań z tworzyw sztucznych. Potwierdzają to również ustalenia kontroli NIK, z których wynika, że wysokość opłat produktowych i recyklingowych wniesionych za 2018 r. w pięciu skontrolowanych województwach wyniosła łącznie 40,3 mln zł, podczas gdy planowany do wprowadzenia w UE od 2021 r. podatek od niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych może wynieść niemal 2,2 mld zł (szacując w oparciu o sposób zagospodarowania tych odpadów w 2018 r.).

W kwestii konieczności wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla opakowań na podstawie dyrektywy 94/62/WE (art. 7 ust. 2), NIK podtrzymuje swoje stanowisko, że termin 31 grudnia 2024 r. dotyczy implementacji rozwiązań wynikających z przywołanej wyżej dyrektywy (czyli zapewnienia faktycznego stosowania przyjętych regulacji przez uczestników rynku), a transpozycja odpowiednich uregulowań do

¹ Sprawozdanie w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski (dokument dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL>, dostęp na 5 listopada 2020 r.).

krajowego porządku prawnego powinna nastąpić do 5 lipca 2020 r., a zatem w terminie określonym w art. 2 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Odpowiednio wczesna transpozycja przepisów miała na celu umożliwienie ich adresatom (przede wszystkim przedsiębiorcom) przygotowanie się do wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności, który w zależności od przyjętych rozwiązań może spowodować konieczność poniesienia nakładów inwestycyjnych. Im później więc zaproponuje się odpowiednie przepisy prawne, tym mniej czasu pozostanie przedsiębiorcom na realizację przyjętych rozwiązań. Podkreślić również należy, że w terminie do 5 lipca 2020 r. należało dokonać transpozycji innych uregulowań (w tym przyjęcia środków służących osiągnięciu m.in. do 2025 r. wyższych niż dotychczas poziomów odzysku i recyklingu dla odpadów opakowaniowych), a dopiero 21 lipca 2020 r. w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* ujęto projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw. Ponadto przedłożony w trakcie kontroli NIK projekt powyższych regulacji prawnych, w ocenie Izby, nie dawał rękojmi dokonania prawidłowej transpozycji przedmiotowych przepisów.

NIK zdecydowanie podtrzymuje swoją opinię o zauważalnie niższym poziomie recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych od poziomu recyklingu dla wszystkich odpadów opakowaniowych, co spowodowane było większymi trudnościami w zagospodarowaniu odpadów plastikowych. Wskazane osiągnięcie przedmiotowego wymogu w 2018 r., a nawet jego znaczące przewyższenie o ponad jedenaście punktów procentowych, w obliczu ustalonych przez NIK faktów i wydanych ocen, w żadnej mierze nie uprawnia do stwierdzenia, że możliwe jest w przyszłości (2030 r.) osiągnięcie docelowo 55% wskaźnika recyklingu takich opakowań. Koronnym argumentem jest tutaj niekorzystny, a jednak dominujący na rynku udział materiałów do produkcji opakowań, które ze względu na swoje właściwości fizykochemiczne w ogóle nie zapewnią możliwości recyklingu lub choćby recyklingu opłacalnego ekonomicznie. Tym bardziej z zaskoczeniem przyjmuję polemikę Pana Ministra, ponieważ zgodnie z danymi Ministerstwa Klimatu w latach 2016-2018 poziom recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych wyniósł odpowiednio 57,5%, 57,5% i 58,5%, a wskaźnik ten dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych kształtował się odpowiednio na poziomie 47,4%, 34,9%, 35,2%. Zatem bezspornym pozostaje fakt zauważalnie niższych poziomów recyklingu dla samych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

Niezrozumiałe jest także stanowisko Pana Ministra wskazujące, że odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych można przetwarzać w Polsce na poziomie wyższym, niż jest on wymagany, co wskazuje, że proces ten jest opłacalny. Na zagadnienie to należy spojrzeć odmiennie, bowiem w 2018 r. zdecydowana większość odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (64,8%) nie została poddana recyklingowi. Fakt, że obecnie Polska spełnia w powyższym zakresie wymagania UE jest niesatysfakcjonujący, tak w kontekście istniejących uwarunkowań rynkowych, jak i znaczącego zaostżenia wymogów już od 2025 r. (minimalny poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wynosić będzie 50%).

Nadmieniam, że w *Europejskiej strategii na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym* podkreślono, iż w UE potencjał związany z recyklingiem odpadów z tworzyw sztucznych pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. Poziom ponownego użycia i recyklingu zużytych tworzyw sztucznych jest wciąż bardzo niski, szczególnie w porównaniu z innymi materiałami, takimi jak papier, szkło lub metale. Potwierdziły to analizy szacunkowe NIK. Ponadto na podstawie informacji od jednostek kontrolowanych, jaki i podmiotów nieobjętych kontrolą², zidentyfikowano szereg barier w poprawie skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, które w szczególności dotyczyły:

- braku w istniejących przepisach prawa rozwiązań propagujących ekoprojektowanie opakowań,
- dominującej ilości odpadów z tworzyw sztucznych w postaci zanieczyszczonej, co uniemożliwia efektywne przekształcenie tworzywa w nowy produkt handlowy,
- braku skutecznego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów opakowań, który zapewniłby pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych,
- niskiej opłacalności procesów produkcyjnych z wykorzystaniem tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w porównaniu do wprowadzania do obiegu nowych tworzyw sztucznych,
- braku wystarczającej ilości zakładów recyklingu tworzyw sztucznych, mogących zagospodarować odpady w stosunku do ilości tworzyw odbieranych od mieszkańców.

² Krajowa Izba Gospodarki Odpadami (KI/GO) oraz COBRO - Centrum Badawczo-Rozwojowe Opakowań funkcjonujące w ramach struktur Sieci Badawczej Łukasiewicz - Instytut Biopolimerów i Włókien Chemicznych Oddział w Warszawie.

Powyżej przedstawiono fundamentalne problemy wpływające negatywnie na możliwość zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych. Jednak ustalenie tych czynników wymaga przeprowadzenia analizy otoczenia zewnętrznego, a nie było to praktyką ani w Ministerstwie Środowiska, ani w późniejszym Ministerstwie Klimatu. Kontrola NIK wykazała, że resortach tych nie dysponowano szczegółowymi informacjami na temat realiów rynkowych dotyczących produkcji opakowań i produktów w opakowaniach, a w szczególności o tym, jak w latach 2017-2019 kształtowały się koszty produkcji tworzyw sztucznych w Polsce z surowców pierwotnych oraz z recyklatów. Brak było wiedzy o funkcjonowaniu rynku materiałów opakowaniowych, w tym jaki odsetek opakowań wytwarzany był z materiałów trudnoprzetwarzalnych lub w ogóle nienadających się do przetworzenia. W sferze zainteresowań resortu nie znalazł się również rynek odbiorców tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, w tym na przykład dane o tym ile podmiotów funkcjonowało na polskim rynku i jakie mieli oni możliwości przetwórcze.

Pragnę również zauważyć, że polemika dotycząca możliwości systemu raportowania danych jest bezprzedmiotowa biorąc pod uwagę fakt, iż w toku kontroli NIK Ministerstwo Klimatu – na podstawie posiadanych danych – nie było w stanie przedstawić szczegółowych i pełnych informacji o sposobie zagospodarowania wszystkich wytworzonych odpadów materiałowych, w tym również odpadów z tworzyw sztucznych. W przypadku odpadów komunalnych główny ciężar prowadzonych w Ministerstwie Klimatu analiz dotyczył osiągniętych poziomów recyklingu (łącznie dla czterech frakcji odpadów: papier, metale, szkło i tworzywa sztuczne), a jak wykazały analizy NIK dużo większa część odpadów z tworzyw sztucznych zagospodarowana została w inny sposób – zdecydowanie mniej pożądanym w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami. NIK przeprowadziła swoje analizy z wykorzystaniem nie tylko danych pochodzących ze sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale także z uwzględnieniem informacji wynikających z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 (w zakresie wyników badań składu morfologicznego odpadów komunalnych) oraz publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pn. *Ochrona środowiska* (m.in. w zakresie ilości odpadów poddanych przekształcaniu termicznemu). Analizując wyłącznie dane pochodzące ze sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r., sporządzonych przez marszałków pięciu województw objętych kontrolą, można stwierdzić, że na składowiska kierowane były śladowe ilości odpadów z tworzyw sztucznych (łącznie 11,73 Mg). Tymczasem analizy szacunkowe NIK wykazały m.in., że w trzech województwach głównym sposobem zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych było składowanie (stanowiące od 65% do 68% całości wytworzonych odpadów). W pozostałych dwóch województwach odsetek ten wyniósł 36,6% i 18%, a więc również były to ilości znaczące. Dane te dobitnie pokazują, że analiza oparta wyłącznie na danych sprawozdawczych nie dostarcza pełnych informacji o sposobie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych. Powyższe informacje nie były wcześniej dostępne dla Pana Ministra, ponieważ jak wykazała kontrola NIK, Ministerstwo Klimatu, a wcześniej również Ministerstwo Środowiska, nie przeprowadziły pogłębionej analizy danych w celu ustalenia, choćby szacunkowo, ilości odpadów poddawanych poszczególnym sposobom zagospodarowania, w tym odpadów z tworzyw sztucznych. Podkreślić należy, że źródła zewnętrzne również wskazują na dominujący udział składowania w procesach zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych. Według raportu przygotowanego przez Stowarzyszenie Producentów Tworzyw Sztucznych w Europie³ głównym sposobem zagospodarowania pokonsumenckich odpadów z tworzyw sztucznych w Polsce w 2016 r. było składowanie (44,1% zebranych odpadów).

Szczegółowe informacje dotyczące możliwości, jakie daje obecny system raportowania danych, w tym o różnicach względem danych GUS przedstawiono zarówno w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pana Ministra, jak i w informacji o wynikach kontroli.

Reasumując, pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że ze względu na istotność poruszanej problematyki, uwagi i wnioski NIK sformułowane w przedłożonej informacji zostaną należycie wykorzystane, a przyszłe działania Ministra Klimatu i Środowiska będą przyczyniać się do skutecznego rozwiązywania problemów związanych z ograniczaniem powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich zagospodarowaniem.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

³ Raport pn. *Plastics – the Facts 2018*, Plastics Europe, dostępny pod adresem (dostęp na 5 listopada 2020 r.): <https://www.plasticseurope.org/pl/resources/publications/619-plastics-facts-2018>