KSI.410.004.00.2016
Nr ewid. 190/2016/P/16/046/KSI

Informacja o wynikach kontroli

ZAPEWNIENIE PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRAWIDŁOWEGO ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

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

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

Dyrektor Departamentu Środowiska:

Anna Krzywicka

Akceptuję:
Ewa Polkowska

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 03.03.2017 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 7

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 8

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 9
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 9
   2.2. Synteza wyników kontroli 10
   2.3. Wnioski 17

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 20
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 20
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 22
      3.2.1. Planowanie w gospodarce odpadami komunalnymi 22
      3.2.2. Funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi 28
         3.2.2.1. Organizacja gospodarki odpadami komunalnymi w gminach 28
         3.2.2.2. Postępowanie z odpadami komunalnymi przez przedsiębiorców prowadzących instalacje do przetwarzania tych odpadów 32
      3.2.3. Nadzór i kontrole 36
         3.2.3.1. Nadzór sprawowany przez marszałków województw i organy wykonawcze gmin 36
         3.2.3.2. Kontrole gospodarowania odpadami wykonywane przez marszałków województw, organy wykonawcze gmin i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska 46

4. INFORMACJE DODATKOWE 62
   4.1. Przygotowanie kontroli 62
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 62
   4.3. Finansowe rezultaty kontroli. 66

5. ZAŁĄCZNIKI 67

Zdjęcie na okładce:
Suszenie pryzmy kompostowej; materiały kontrolne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO	baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, art. 79 ust. 1 niżej wymienionej ustawy uod;
bioodpady	ulegające biodegradacji (rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów) odpady z ogrodów i parków, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, gastronomii, zakładów zbiorowego żywienia, jednostek handlu detalicznego, a także porównywalne odpady z zakładów produkujących lub wprowadzających do obrotu żywność, art. 3 ust. 1 pkt 1 niżej wymienionej ustawy uod;
CSO	Centralny System Odpadowy – baza danych o odpadach prowadzona w Ministerstwie Środowiska;
IK	instalacja do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzania z nich produktów o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin (najczęściej kompostownia odpadów), spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4 niżej wymienionej ustawy uod – definicja według art. 35 ust. 6 pkt 2 uod;
instalacja MBP	instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenia ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, art. 35 ust. 6 pkt 1 niżej wymienionej ustawy uod;
instalacja do zastępczej obsługi regionu	instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych przewidziana do zastępczej obsługi regionu w przypadku, gdy instalacja regionalna uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnej instalacji, art. 35 ust. 4 pkt 2 uod;
ISK	instalacja (obiekt budowlany) do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, art. 35 ust. 6 pkt 3 wymienionej niżej ustawy uod;
KPGO	krajowy plan gospodarki odpadami, art. 34 ust. 1, 3 i 4 niżej wymienionej ustawy uod;
Mg	Megagram – jednostka masy odpowiadająca 10^6 gramów lub jednej tonie;
MJ	Megadżul, jednostka energii cieplnej równa 10^6 dżuli. Jeden dżul odpowiada 0,239 kalorii;
MJ/kg s.m.	ilość energii cieplnej wytwarzanej w procesie spalania 1 kg suchej masy odpadów;
moc przerobowa instalacji	maksymalna ilość odpadów (w kg na dobę lub tonach na rok) możliwa do przetworzenia w danej instalacji;
MŚ	Minister lub Ministerstwo Środowiska;
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, art. 3 ust. 1 pkt 7 niżej wymienionej ustawy uod;

odpady zielone odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów, art. 3 ust. 1 pkt 12 niżej wymienionej ustawy uod;

odzysk jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku 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 niżej wymienionej ustawy uod;

plan inwestycyjny plan określający potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami; plan inwestycyjny stanowi załącznik do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, art. 35a niżej wymienionej ustawy uod – obowiązuje od 6 lutego 2015 r.;

ponowne użycie działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone, art. 3 ust. 1 pkt 18 niżej wymienionej ustawy uod;

przetwarzanie odpadów procesy odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie, art. 3 ust. 1 pkt 21 niżej wymienionej ustawy uod;

przygotowanie do ponownego użycia odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania, art. 3 ust. 1 pkt 22 niżej wymienionej ustawy uod;

recykling odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk, art. 3 ust. 1 pkt 23 niżej wymienionej ustawy uod;

rejestr rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzony przez marszałka województwa, art. 49 ust. 1 niżej wymienionej ustawy uod;

RGOK region gospodarki odpadami komunalnymi – obszar sąsiadujących ze sobą gmin, liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez nw. RIPOK-i; regionem tym może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców; region może obejmować sąsiadujące ze sobą gminy z różnych województw, jeżeli przewidują to wojewódzkie plany gospodarki odpadami tych województw, art. 35 ust. 5 niżej wymienionej ustawy uod;

RIPOK regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, art. 35 ust. 6 niżej wymienionej ustawy uod;

rozp. o ograniczeniu rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r. poz. 676);

rozp. o recyklingu rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 645);

selektywne zbieranie odpadów	zbieranie w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami, art. 3 ust. 1 pkt 24 niżej wymienionej ustawy uod;
spalarnia odpadów	zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcenia oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych; jeżeli współspalanie odpadów odbywa się w taki sposób, że głównym celem tej instalacji nie jest wytwarzanie energii ani wytwarzanie produktów materialnych, tylko termiczne przekształcanie odpadów, wówczas instalacja ta uważana jest za spalarnię odpadów, art. 3 ust. 1 pkt 26 niżej wymienionej ustawy uod;
strumień odpadów	masa odpadów określonego rodzaju ulegająca przemieszczaniu lub poddawana przetwarzaniu lub unieszkodliwianiu;
termiczne przekształcanie odpadów	proces spalania odpadów przez ich utlenienie 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 niżej wymienionej ustawy uod;
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.);
unieszkodliwianie odpadów	proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii, art. 3 ust. 1 pkt 30 niżej wymienionej ustawy uod;
uod	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.);
wioś	wojewódzki inspektor lub inspektorat ochrony środowiska;
wpgo	wojewódzki plan gospodarki odpadami, art. 34 ust. 3, art. 35 ust. 1, 4 i 4b uod;
WSO	Wojewódzki System Odpadowy – baza danych o odpadach prowadzona w urzędzie marszałkowskim;
zbieranie odpadów	gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, art. 3 ust. 1 pkt 34 uod.

Zdjęcie nr 1
Składowisko odpadów

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

WPROWADZENIE

Kontrola zapewnienia przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, w związku z wdrożeniem nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi, wprowadzonego ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1] obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r. i ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*[2], która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. System opiera się na selektywnym zbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości, a następnie na ich przetwarzaniu w regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przeprowadzenie kontroli, w zakresie skutków wprowadzenia powyższej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, proponowała Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP.

Podjęcie niniejszej kontroli uzasadniały również doniesienia prasowe, z których wynikało m.in., że: nie wszystkie regiony gospodarki odpadami komunalnymi zostały wyposażone w regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych; w wojewódzkich planach gospodarki odpadami status regionalnej instalacji często przyznawano instalacjom niespełniającym wymagań prawa lub o zbyt małej wydajności dla regionu; występowały przypadki dostarczania odpadów do instalacji zastępczych zamiast regionalnych lub do instalacji innych, o niższym poziomie technologicznym, przy nie zawsze zachowanej zasadzie „bliskości" (decydowała cena); w wielu gminach występowała nieregularność dostarczania odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, co utrudniało jej pracę; gminy nie pełniły dostatecznego nadzoru nad firmami odbierającymi, przetwarzającymi i unieszkodliwiającymi odpady komunalne; wzrastała masa odpadów komunalnych kierowanych na składowiska. Doniesienia powyższe uzupełniały kwestie podniesione w 37 skargach, które wpłynęły do NIK w latach 2012–2014, dotyczące m.in.: nieprawidłowego przeprowadzania przez gminy przetargów na odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców i transport tych odpadów do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; niedostatecznego nadzoru organów wykonawczych gmin nad przedsiębiorcami, którzy świadczyli powyższe usługi z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska i warunków umów zawartych z gminą; wskazywania w umowach z przedsiębiorcami miejsc unieszkodliwiania odpadów innych niż regionalne instalacje; nieprawidłowej lokalizacji miejsc magazynowania i przetwarzania odpadów komunalnych, powodującej uciążliwości dla mieszkańców; wydawania pozwoleń na budowę regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych bez wymaganych poprzedzających decyzji lub z pominięciem konsultacji społecznych; niestosowania się gmin do wymagań zawartych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami.

[1] Dz. U. Nr 152, poz. 897.

[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych przez organy administracji publicznej dla zapewnienia przetwarzania odpadów w instalacjach spełniających wymagania przepisów o odpadach.

Obszar kontroli

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły działań związanych z:

- wyznaczaniem regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazaniem regionalnych, ponadregionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w regionach;
- zapewnieniem w gminach gospodarki odpadami zgodnej z postanowieniami wojewódzkich planów gospodarki odpadami;
- przestrzeganiem postanowień powyższych planów oraz wymagań przepisów i decyzji administracyjnych dotyczących gospodarki odpadami przez podmioty prowadzące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- stworzeniem warunków do budowy i eksploatacji regionalnych, ponadregionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w gminach i w regionach;
- sprawowaniem nadzoru i kontroli nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gminach i regionach.

Badania kontrolne

Badaniami kontrolnymi objęto 24 jednostki, w tym: sześć urzędów marszałkowskich, sześć urzędów gmin, sześć podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3.

Okres objęty kontrolą

W kontroli badano działania podejmowane w okresie od 23 stycznia 2013 r. do 31 marca 2016 r. oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań, lub których efekty wystąpiły po 23 stycznia 2013 r., a także skutki działań ujawnione do dnia zakończenia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 kwietnia 2016 r. do 16 września 2016 r. Kontrole w urzędach marszałkowskich, urzędach gmin oraz podmiotach prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[3], zwanej dalej „ustawą *o NIK*", w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrole w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy *o NIK*, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

[3] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 i 2261.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niedostateczne i nieskuteczne działania organów administracji publicznej na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych.

Nierzetelnie prowadzono planowanie w gospodarce odpadami. Opóźnienia w uchwalaniu aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami w 2012 r. spowodowały opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach w 2013 r. Kolejna aktualizacja planów w 2016 r., według stanu na dzień 10 listopada 2016 r., również była spóźniona, do czego przyczyniło się późne przygotowanie przez Ministra Środowiska *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022* stanowiącego podstawę opracowania planów wojewódzkich.

W wojewódzkich planach gospodarki odpadami wyznaczono regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w tych regionach, jednak moce przerobowe regionalnych instalacji na terenie trzech województw w 2013 r. 3-krotnie przekraczały ilość wytwarzanych odpadów komunalnych, a w 2015 r. – 6-krotnie. Działania prowadzące do takiego rozwoju sieci regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych NIK ocenia jako nieuzasadnione i mogące zagrażać niezapewnieniem wielkości strumienia odpadów wymaganego do funkcjonowania instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, finansowanych ze środków publicznych.

Regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, w których wyznaczono cele gminnej gospodarki odpadami, nie zawsze dostosowywano do wojewódzkich planów gospodarki odpadami komunalnymi. Ponadto wbrew przepisom prawa oraz celom wyznaczonym w wojewódzkich planach gospodarki odpadami i w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie, według stanu na koniec 2014 r., w pięciu województwach od 8,6% do 84,3% gmin nie osiągnęło wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, a od 1,0% do 27,6% gmin – wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W trzech województwach prawie 5% gmin nie osiągnęło wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych.

W ocenie NIK powoduje to zagrożenie dla osiągnięcia przez Polskę celów w gospodarce odpadami komunalnymi określonych na 2020 r.[4] i pozyskania środków pomocowych z funduszy UE w kolejnej perspektywie finansowej.

Cztery spośród sześciu skontrolowanych podmiotów, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, naruszały wymagania ustawy *o odpadach*, postanowienia wojewódzkich planów gospodarki odpadami komunalnymi i warunki określone w decyzjach marszałków województw dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na prowadzeniu działalności bez pozwolenia

[4] 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, s. 3, ze zm.); decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/WE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety" (Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, s. 171); Strategia Rozwoju Kraju 2020 (przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., M.P. poz. 882); Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." (przyjęta uchwałą Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r., M.P. poz. 469); Krajowy plan gospodarki odpadami 2022 (przyjęty uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r., M.P. poz. 784); ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.).

zintegrowanego lub zezwolenia marszałka województwa na przetwarzanie odpadów komunalnych, przyjmowaniu do przetworzenia odpadów spoza regionu gospodarki odpadami komunalnymi, w rodzaju niezgodnym z warunkami powyższych decyzji lub w ilości przekraczającej określoną w decyzji, magazynowaniu na składowisku odpadów ulegających biodegradacji, nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odpadów. Marszałkowie województw nie sprawowali skutecznego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi regionalne instalacje do przetwarzania odpadów, którym wydali decyzje administracyjne na działalność w tym zakresie.

System sprawozdawczości w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi, na którym opiera się nadzór nad działaniami przedsiębiorców, gmin i marszałków województw, w badanym okresie nie działał prawidłowo. Podmioty uczestniczące w tym procesie nierzetelnie opracowały większość sprawozdań o odpadach, co powodowało, że w żadnym roku organy administracji publicznej nie dysponowały wiarygodną informacją o gospodarowaniu odpadami na terenie gmin, województw i kraju.

Stan prac nad przygotowaniem *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* – elektroniczny system przekazu m.in. informacji objętych powyższymi sprawozdaniami – w listopadzie 2016 r. był w fazie początkowej, pomimo przesunięcia o dwa lata terminu jej utworzenia, tj. do dnia 24 stycznia 2018 r.

Niewystarczająca była zdaniem NIK skala kontroli gmin wykonywanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, obejmowano nimi corocznie tylko 10% gmin.

2.2 Synteza wyników kontroli

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*[5], zwanej dalej „ucpg"). Gminy organizują system zbierania, odbierania i przetwarzania odpadów komunalnych wytworzonych na ich terenie. Zarządy województw opracowują projekty wojewódzkich planów gospodarki odpadami, w których wyznaczają regiony gospodarki odpadami komunalnymi w województwie oraz wskazują instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wytworzonych w regionach. Prowadzący instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych zapewniają zagospodarowanie wszystkich przyjętych odpadów komunalnych i prowadzą ich ewidencję. Realizację tych zadań nadzorują marszałkowie województw, organy wykonawcze gmin oraz Inspekcja Ochrony Środowiska.

Kontrola wykazała nieprawidłowości na wszystkich szczeblach funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

1. W 2012 r. sześć zarządów województw opracowało aktualizację obowiązujących wówczas wojewódzkich planów gospodarki odpadami, zwanych dalej „wpgo". W województwach: mazowieckim, opolskim, śląskim i wielkopolskim zaktualizowane wpgo zostały uchwalone przez sejmiki województw od dwóch do czterech miesięcy po terminie 30 czerwca 2012 r., określonym w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*[6]. Utrudniło to radom gmin uchwalenie

[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

[6] Dz. U. 152, poz. 897, ze zm.

regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie, które zgodnie z art. 4 ust. 3 ucpg[7] powinny dostosować regulamin do wpgo, w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia planu, oraz spowodowało opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach[8].

Jeszcze większe opóźnienia wystąpiły przy kolejnej aktualizacji wpgo, które zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*[9], sejmiki województw obowiązane były zaktualizować i uchwalić do dnia 30 czerwca 2016 r. Według stanu na dzień 10 listopada 2016 r. marszałkowie województw śląskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego nie przedłożyli Ministrowi Środowiska do zaopiniowania projektów drugiej aktualizacji wpgo. Natomiast spośród 13 projektów planów przedłożonych, w tym 10 po terminie, Minister Środowiska pozytywnie zaopiniował tylko projekt wpgo dla województwa świętokrzyskiego[10].

Opóźnienia w opracowaniu aktualizacji wpgo w 2016 r., jak w wyjaśnieniach podawali marszałkowie województw, spowodowane były późnym uchwaleniem *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*[11], z którym plany wojewódzkie powinny być zgodne.

NIK negatywnie ocenia opóźnienie w opracowaniu i przyjęciu uchwałą Rady Ministrów *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022* oraz związane z tym opóźnienia w opracowaniu aktualizacji wpgo wraz z planami inwestycyjnymi, stanowiące zagrożenie realizacji warunków ex-ante dla przyszłej perspektywy finansowej UE, według których zaktualizowane wpgo wraz z planami inwestycyjnymi powinny zostać przekazane Komisji Europejskiej do końca 2016 r. [str. 23–25]

2. Sześć sejmików województw, w uchwałach w sprawie wykonania wpgo, według stanu na 2013 r., wskazało łącznie 73 regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w wyznaczonych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz 133 instalacje do zastępczej obsługi regionów. Do końca 2015 r., w uchwałach sejmików województw wskazano 298 regionalnych instalacji oraz 264 instalacje do zastępczej obsługi regionów. Analiza porównawcza ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie trzech województw z wielkością mocy przerobowych instalacji do przetwarzania odpadów funkcjonujących w tych województwach wykazała, że w 2013 r. moce przerobowe instalacji ponad 3-krotnie przekraczały ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a w 2015 r. – ponad 6-krotnie.

NIK jako nieuzasadnione ocenia działania prowadzące do nadmiernego rozwoju sieci regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, co może zagrażać niezapewnieniem wielkości strumienia odpadów wymaganego do funkcjonowania istniejących i planowanych instalacji, finansowanych ze środków publicznych.

---

7 W brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2012 r.

8 Nowy system gospodarki odpadami komunalnymi został wprowadzony ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.), która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. oraz ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 152, poz. 897), obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem: 1) art. 9 pkt 2, który wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia; 2) art. 1 pkt 17 w zakresie dodania art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3, art. 9y ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3 oraz art. 9z ust. 1–3, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.; 3) art. 1 pkt 17 w zakresie dodania art. 9z ust. 4, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

9 Dz. U. poz. 122.

10 Do końca 2016 r. Minister Środowiska pozytywnie zaopiniował wpgo oraz uzgodnił plany inwestycyjne dla dziewięciu województw (dolnośląskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, podkarpackiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego). Do 30 grudnia 2016 r. sejmiki województw uchwaliły osiem z ww. wpgo, plan dla województwa podkarpackiego został uchwalony w styczniu 2017 r.

11 Uchwała Rady Ministrów Nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).

NIK zwraca przy tym uwagę, że w badanym okresie nakłady inwestycyjne na instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, zarządzane przez sześć skontrolowanych podmiotów, wyniosły 116,9 mln zł, z tego 58% ze środków finansowych UE. [str. 26–27]

3. W skontrolowanych sześciu gminach terminowo opracowano regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach, w których wyznaczono cele gminnej gospodarki odpadami. Tylko regulamin w Stąporkowie nie został dostosowany do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 3 ucpg. [str. 28]
4. Dwa z sześciu skontrolowanych organów wykonawczych gmin, w umowach zawartych z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, nie wskazywały instalacji do przetwarzania odpadów, do której należy dostarczyć odebrane odpady, pozostawiając wybór podmiotowi odbierającemu. Było to postępowanie sprzeczne z art. 6f ust. 1a ucpg. [str. 28–29]
5. W badanym okresie sześciu prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych zawarło 160 umów z gminami lub podmiotami odbierającymi odpady od właścicieli nieruchomości w gminach, na zagospodarowanie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W umowach prowadzący instalacje nie określali częstotliwości przywozu oraz ilości i rodzajów odpadów przyjmowanych do instalacji.

   W ocenie NIK, nieustalanie powyższych warunków w umowach zawartych przez prowadzących instalacje stwarza ryzyko niedostosowania ilości i rodzaju przywożonych odpadów do mocy przerobowych instalacji i warunków pozwolenia zintegrowanego na przetwarzanie odpadów, a także magazynowania nadmiernej ilości odpadów lub nieprzyjęcia odpadów i nielegalnego ich zagospodarowania. [str. 33]
6. Trzy spośród sześciu skontrolowanych podmiotów, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, nie prowadziły pełnej ewidencji odpadów lub prowadziły ją nieprawidłowo. Polegało to na: spóźnionym ewidencjonowaniu przyjmowanych odpadów, prowadzeniu kart ewidencji łącznie dla wszystkich gmin zamiast oddzielnie dla każdej gminy, niezgodności pomiędzy ilością odpadów wykazaną w ewidencji wagowej prowadzonej na składowisku odpadów z danymi w kartach ewidencji oraz na niewłaściwym klasyfikowaniu ewidencjonowanych odpadów, w szczególności zaliczaniu pozostałości z sortowania odpadów do minerałów (piasek, kamienie).

   Nieprawidłowe ewidencjonowanie odpadów przyjmowanych do przetwarzania przez prowadzących instalacje stwarza ryzyko nielegalnego pozbywania się odpadów i zanieczyszczenia środowiska. Ponadto powoduje nierzetelne sporządzanie przez prowadzących instalacje informacji dla gmin lub podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości w gminach, co z kolei utrudnia lub uniemożliwia rzetelne przygotowanie przez organy wykonawcze gmin sprawozdań dla marszałków województw, opartych na informacjach od prowadzących instalacje. Niewłaściwe klasyfikowanie odpadów, w szczególności zaliczanie odpadów organicznych do minerałów (piasek, kamienie) obojętnych biologicznie, umożliwia ich nielegalne wykorzystanie i unieszkodliwienie. [str. 33–34]
7. W czterech spośród sześciu kontrolowanych podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nieprzestrzeganiu warunków decyzji marszałków województw na gospodarowanie odpadami w zakresie rodzajów i ilości odpadów przyjmowanych do przetworzenia; przyjmowaniu

do przetworzenia odpadów spoza regionu obsługiwanego przez instalację, niezgodnie z art. 20 ust. 7 ustawy *o odpadach,* zwanej dalej „uod"; funkcjonowaniu instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego marszałka województwa lub okresowym funkcjonowaniu instalacji bez zezwolenia marszałka województwa na przetwarzanie odpadów, z naruszeniem art. 41 ust. 1 uod; magazynowaniu odpadów ulegających biodegradacji na składowisku, wbrew art. 104 ust. 1 uod. Ponadto w dwóch podmiotach prowadzących instalacje MBP stwierdzono trudności w zagospodarowaniu odpadów powstających w procesie przetwarzania odpadów komunalnych, tzw. frakcji kalorycznej o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy (s.m.). Odpady te, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. *w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach*[12], nie mogły być składowane, a zarządzający instalacją nie mieli możliwości innego ich zagospodarowania niż magazynowanie.

Zdaniem NIK, działania powyższe świadczą o niedostatecznym nadzorze marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nad przestrzeganiem decyzji administracyjnych i przepisów prawa o odpadach przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

NIK zwraca uwagę na brak określenia sposobu postępowania z odpadami o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg s.m., powstającymi po procesie przetwarzania w instalacji MBP. Skutkuje to rosnącą masą tych odpadów magazynowanych na terenie instalacji i stwarza zagrożenie nielegalnego ich pozbywania się. [str. 34–36]

8. Kontrola wykazała nieskuteczność rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów*[13] wymagającego określania masy odpadów w Mg z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku. W toku kontroli ustalono, że produkowane urządzenia wagowe, stosowane do ważenia odpadów, umożliwiały dokonanie pomiaru z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku. [str. 34]

9. Skontrolowane organy wykonawcze pięciu gmin otrzymywały od podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości w gminach oraz od prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, z którymi gminy zawarły umowy, sprawozdania o odebranych odpadach i sposobie ich zagospodarowania oraz informacje o odpadach przekazanych im przez gminy, które poddane zostały procesowi przetwarzania. Organ wykonawczy jednej gminy nie otrzymał od podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie i prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania tych odpadów ww. informacji, wymaganej art. 9oa ust. 1 ucpg.

W dwóch podmiotach, spośród sześciu skontrolowanych, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na nieprzekazywaniu organom wykonawczym gmin powyższych informacji, przekazywaniu informacji nierzetelnych lub z opóźnieniem, co było niezgodne z art. 9oa ust. 1, 2 i 5 ucpg.

Zdaniem NIK brak, spóźnienie lub nierzetelność opracowania powyższych informacji uniemożliwiły organom wykonawczym gmin terminowe przygotowanie rzetelnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przekazywanych marszałkom województw i wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska. [str. 36–37]

[12] Dz. U. poz. 1277.

[13] Dz. U. poz. 1973.

10. W dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów gmin wykazano, że w latach 2013–2015 w instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu tych gmin, przetworzeniu poddano łącznie o 4,4 tys. Mg odpadów mniej niż odebrano. Natomiast w jednej z gmin wykazano, że przetworzeniu poddano o 1,9 tys. Mg odpadów więcej niż odebrano.

Zdaniem NIK powyższe rozbieżności zostały spowodowane nierzetelnym opracowywaniem sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie lub informacji o odpadach przez podmioty prowadzące instalacje do przetwarzania tych odpadów lub nielegalnym zagospodarowaniem części odpadów. Świadczy to o niedostatecznym nadzorze gmin nad realizacją umów zawartych z tymi podmiotami. [str. 29–30]

11. Wszyscy objęci kontrolą marszałkowie województw i wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, otrzymywali od organów wykonawczych gmin roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które poddawali weryfikacji.

W poszczególnych latach badanego okresu od 0,8% do 37,1% gmin złożyło sprawozdania po terminie określonym art. 9q ust. 2 ucpg. Natomiast łączna liczba sprawozdań, które w latach 2013–2016 (I kw.) wymagały poprawy i uzupełnień, wyniosła 1021.

Pięć spośród sześciu skontrolowanych organów wykonawczych gmin sporządziło omawiane sprawozdania nierzetelnie i na wezwanie marszałków województw dokonywało ich korekty. Stwierdzono przy tym zbyt długie postępowanie marszałków województw, którzy wezwania do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań kierowali do organów wykonawczych gmin po upływie od 2 do 11 miesięcy, co było jedną z przyczyn długotrwałości procesu poprawiania sprawozdań, sięgającego w niektórych przypadkach dwóch lat.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska zdecydował o dokonywaniu weryfikacji tych sprawozdań podczas kontroli gmin przeprowadzanych w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Działanie to NIK ocenia jako niezgodne z art. 9r ucpg, ponieważ tak prowadzona weryfikacja sprawozdań obejmowała jedynie 10% gmin rocznie i dokonywana była w ciągu całego roku, co zagrażało rzetelnemu i terminowemu przygotowaniu przez marszałka województwa sprawozdania dla Ministra Środowiska. [str. 38–40]

12. Analiza sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przeprowadzona w toku kontroli w pięciu urzędach marszałkowskich wykazała, że według stanu na koniec 2014 r.:

- wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła osiągnęły wszystkie gminy w województwie opolskim i świętokrzyskim. W pozostałych trzech województwach poziomu tego nie osiągnęło od 0,8% gmin w województwie pomorskim do 4,6% gmin w województwie wielkopolskim;
- wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie osiągnęło od 1,0% gmin w województwie świętokrzyskim do 27,6% gmin w województwie wielkopolskim;

– wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania nie osiągnęło od 8,6% gmin w województwie mazowieckim do 84,3% gmin w województwie świętokrzyskim.

Nieosiągnięcie powyższych poziomów w gminach było sprzeczne z wymaganiami rozporządzeń Ministra Środowiska w tym zakresie[14].

W ocenie NIK, stan powyższy stwarza zagrożenie dla wypełnienia przez Polskę celów określonych na 2020 r.[15], dotyczących w szczególności osiągnięcia wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Może to utrudnić pozyskanie środków pomocowych z funduszy UE w kolejnej perspektywie finansowej. [str. 43–44]

13. Na podstawie rocznych sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, marszałkowie województw sporządzali roczne sprawozdania wojewódzkie, które przekazywali Ministrowi Środowiska. Wszystkie sprawozdania marszałków województw objętych kontrolą zostały przekazane terminowo. W celu wprowadzenia autopoprawek, w tym wynikających z poprawiania i uzupełniania sprawozdań przez gminy, a także uwzględnienia uwag Ministra Środowiska, sprawozdania te podlegały jednak późniejszym korektom.

NIK zwraca uwagę na brak regulacji prawnej zobowiązującej marszałków województw do przedstawiania – w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – osiągniętych w województwie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Marszałkowie województw w powyższych sprawozdaniach przytaczali poziomy uzyskane przez poszczególne gminy z terenu województwa, przedstawiane w sprawozdaniach gmin, bez wyliczenia poziomów uzyskanych w województwie. [str. 41–42]

14. Minister Środowiska podjął wstępne prace nad utworzeniem *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*, zwanej dalej „BDO", która zgodnie z art. 238 ust. 1 uod powinna powstać najpóźniej do dnia 24 stycznia 2018 r. Do czasu utworzenia BDO, zgodnie z art. 238 ust. 3 uod, centralna i wojewódzkie bazy danych prowadzone są na podstawie przepisów dotychczasowych. Wyniki kontroli wykazały, że dane zgromadzone w wojewódzkich bazach danych o odpadach nie obejmowały m.in. informacji o gospodarowaniu odpadami komunalnymi, które przedstawiane były przez organy wykonawcze gmin w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych marszałkowi województwa.

Zdaniem NIK, centralna i wojewódzkie bazy danych, funkcjonujące w kontrolowanym okresie, dalece nie spełniały wymagań dla potrzeb monitorowania rynku odpadami komunalnymi.

Jak wynika z informacji Ministra Środowiska, uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w listopadzie 2016 r. prowadzono procedurę odbioru I etapu zadania pn. *Sporządzenie specjalistycznej koncepcji budowy Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*. Kolejnym etapem prac będzie przygotowanie projektu technicznego systemu przez wykonawcę zewnętrznego, wybranego w drodze przetargu. [str. 45–46]

---

[14] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. *w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów* – Dz. U. poz. 676; rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. *w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych* – Dz. U. poz. 645.

[15] Patrz przypis 4.

15. W latach 2013–2016 (I kw.) marszałkowie sześciu województw przeprowadzili 47 kontroli podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, związanych z wydawaniem lub zmianą pozwoleń zintegrowanych. O stwierdzonych nieprawidłowościach informowali wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska uprawnionych do wydawania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. [str. 46–47]

16. Organy wykonawcze czterech z sześciu skontrolowanych gmin wykonywały w badanym okresie, z inicjatywy własnej, kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie gmin, w zakresie przestrzegania przepisów ucpg oraz zawartych z tymi podmiotami umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów. W wyniku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, wydano 10 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej wysokości 66,5 tys. zł, m.in. za spóźniony odbiór lub nieodebranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nieprzekazanie odebranych odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, mieszanie odpadów zebranych selektywnie.

NIK negatywnie ocenia niepodejmowanie przez skontrolowane organy wykonawcze dwóch gmin kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu tych gmin. [str. 47–48]

17. W latach 2013–2016 (I kw.) inspektorzy sześciu skontrolowanych wioś przeprowadzili 691 kontroli planowych, na podstawie rocznych planów pracy, uwzględniających realizację ogólnokrajowych cyklów kontrolnych przestrzegania przez gminy przepisów uod i ucpg, oraz 179 kontroli doraźnych, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi. Objęto nimi urzędy gmin, gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne, prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych i instalacje do zastępczej obsługi regionów.

W wyniku kontroli organów wykonawczych 330 gmin i 10 związków międzygminnych, którymi objęto od 10,2% do 12,7% gmin rocznie, wioś stwierdzili nieprawidłowości w działaniach 76% skontrolowanych jednostek i wydali organom wykonawczym gmin 365 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, w łącznej kwocie 8.939,1 tys. zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 36 zł do 626.600 zł. Najwięcej kar dotyczyło niedotrzymania terminu złożenia rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast decyzje o najwyższych karach pieniężnych dotyczyły niezorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w gminie.

Kontrola NIK wykazała, że Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska do czasu kontroli NIK nie podjął siedmiu postępowań w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kar pieniężnych za niedotrzymanie terminu złożenia sprawozdań przez gminy za 2012 r., co w świetle wymagań art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*[16] stwarza ryzyko niewyegzekwowania omawianych kar pieniężnych.

NIK zwraca uwagę, że płatność ok. 97% kar zawieszono lub umorzono. Biorąc pod uwagę, że zawieszanie zapłaty kar następuje w przypadkach podjęcia przez gminy działań naprawczych, a ich umarzanie – w przypadkach wykonania tych działań i osiągnięcia efektu ekologicznego, NIK uznaje, że omawiane kary pełnią rolę narzędzia mobilizującego gminy do podejmowania działań naprawczych w gospodarce odpadami komunalnymi.

[16] Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

Zdaniem NIK niewystarczająca była skala kontroli wykonywanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, która działając zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, obejmowała nimi corocznie nieznacznie ponad 10% gmin. [str. 49, 51–55]

18. W badanym okresie, sześciu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska przeprowadziło łącznie 478 kontroli prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, obejmując nimi wszystkie funkcjonujące w województwach regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz 97 instalacji do zastępczej obsługi regionów gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadkach stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 9za ust. 1 ucpg, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydawali decyzje o nałożeniu na te podmioty kar pieniężnych.

W latach 2013–2016 (I kw.), w wyniku omawianych kontroli wioś nałożyli na prowadzących instalacje 50 kar pieniężnych, w łącznej kwocie 561.481 zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 500 zł do 105.450 zł. Jedna z tych kar, na kwotę 8.610 zł została umorzona, a w sprawie pięciu kar, w łącznej wysokości 319.695 zł, w czasie kontroli NIK prowadzone były postępowania odwoławcze.

NIK nie wnosi uwag do działalności wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w powyższym zakresie. Zwraca jednak uwagę na niewielki odsetek skontrolowanych przez wioś instalacji do zastępczej obsługi regionów gospodarki odpadami komunalnymi. [str. 56–58]

19. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, objęci kontrolą NIK, przeprowadzili łącznie tylko 114 kontroli 90 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenów gmin, w tym 25 jednostek gminnych. W wyniku postępowania kontrolnego wydali 13 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej w łącznej wysokości 9.000 zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 500 zł do 2.000 zł.

Ponadto w działaniach dwóch wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na ograniczeniu lub zaniechaniu przeprowadzania kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wioś uznali bowiem, że stanowi to obowiązek organów wykonawczych gmin.

NIK powyższe postępowanie ocenia jako nielegalne, wskazując, że przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska*[17] nie przewidują wyłączenia powyższych jednostek z kontroli prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. [str. 58–61]

2.3 Wnioski

Dla poprawy funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w celu uzyskania w 2020 r. wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz ograniczenia do poziomu 35% masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, niezbędne jest, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez:

1. **Ministra Środowiska** w celu:
   1) wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach prawa dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, w zakresie:
      – wyłączenia wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska z procedury weryfikacji rocznych sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami

[17] Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.

komunalnymi, w celu uproszczenia i skrócenia tego procesu, z jednoczesnym zobowiązaniem marszałków województw do niezwłocznego informowania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o spóźnionych oraz nierzetelnie sporządzonych sprawozdaniach;

- zobowiązania marszałków województw do zamieszczania w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, informacji o osiągniętych w województwie poziomach recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych oraz ograniczeniu poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- dokonania zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów*[18]; w zakresie ustalenia wymogu ważenia i ewidencjonowania masy odpadów komunalnych, odebranych, przekazanych i przyjętych w Mg, z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku;

2) rozważenia wydania, na podstawie art. 33 ust. 3 uod, rozporządzenia w sprawie prowadzenia procesu przetwarzania odpadów w instalacji MBP;

3) uregulowania sposobu postępowania z odpadami powstającymi po procesie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacji MBP, w celu stworzenia warunków dla innego niż składowanie zagospodarowania części tych odpadów o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg s.m.;

4) zapewnienia terminowego utworzenia *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*, w celu ułatwienia nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;

5) przyspieszenia opiniowania projektów aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami i uzgadniania załączonych do nich projektów planów inwestycyjnych.

2. Marszałków województw w celu:

1) spowodowania dokonania przez zarządy województw weryfikacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami pod kątem zapotrzebowania na moce przerobowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w odniesieniu do ilości odpadów komunalnych odbieranych i zbieranych w wyznaczonych regionach gospodarki odpadami komunalnymi;

2) wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem warunków decyzji administracyjnych wydanych podmiotom prowadzącym instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;

3) niezwłocznego powiadamiania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o przypadkach przekazania przez gminy nierzetelnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi lub przekazania tych sprawozdań po terminie ustawowym.

3. Organy wykonawcze gmin w celu:

1) egzekwowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie oraz od prowadzących instalacje do przetwarzania tych odpadów, z którymi organ wykonawczy gminy zawarł umowy, rzetelnych i terminowych sprawozdań o odebranych odpadach i informacji o odpadach przekazanych przez gminy;

[18] Dz. U. z 2014 r. poz. 1973.

2) określania w umowach zawieranych z prowadzącymi instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, częstotliwości przywozu, ilości i rodzajów odpadów komunalnych przyjmowanych do przetworzenia w instalacji;
3) przeprowadzania kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie i prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, z którymi organ wykonawczy gminy zawarł umowy na świadczenie powyższych usług.

4. **Wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska** w celu:
1) egzekwowania nałożonych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów o odpadach i warunków decyzji administracyjnych wydanych w tym zakresie;
2) wzmocnienia kontroli organów wykonawczych gmin w zakresie rzetelności sporządzania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz kontroli prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji odpadów.

Zdjęcie nr 2
Rozładunek odpadów na kwaterze składowiska

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Problematykę związaną z gospodarką odpadami komunalnymi regulują:

– ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[19], zwana dalej „uod", która 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). Przepis ten jest implementacją art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. *w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy*[20], zwanej dalej „ramową dyrektywą o odpadach";

– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[21], zwana dalej „ucpg", określająca m.in. warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym tą ustawą (art. 1 pkt 2 i 3);

– akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Charakterystykę stanu prawnego, obowiązującego w kontrolowanym zakresie, przedstawiono w Załączniku 5.1. do niniejszej Informacji.

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Najważniejszymi zobowiązaniami Polski wobec UE w dziedzinie gospodarki odpadami, ujętymi w *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*[22], są:

- sukcesywne ograniczanie masy składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, począwszy od 75% w 2010 r., poprzez 50% w 2013 r., aż do osiągnięcia w roku 2020 poziomu 35% w stosunku do masy tych odpadów wytwarzanych w 1995 r., a także
- osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku odpadów opakowaniowych, poziomu zbierania zużytych baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (pochodzącego z gospodarstw domowych).

Ramowa dyrektywa o odpadach zobowiązała państwa członkowskie UE m.in. do opracowania planów gospodarki odpadami. Ustawa uod wprowadziła obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami na poziomie krajowym i wojewódzkim, które podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat.

Krajowy plan gospodarki odpadami 2014[23], zwany dalej „KPGO", stanowiący aktualizację KPGO 2010, określił cele i zadania w gospodarowaniu odpadami na okres 2011–2014 z perspektywą na lata 2015–2022. W KPGO zawarto zarówno program zapobiegania powstawaniu odpadów, jak i strategię redukcji składowania odpadów ulegających biodegradacji. W szczególności, w KPGO przedstawiono m.in.: cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągania;

19 Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

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

21 Dz. U z 2016 r. poz. 250, ze zm.

22 Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016" (M.P. Nr 34, poz. 501).

23 KPGO został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014" (M.P. Nr 101, poz. 1183).

zadania, których realizacja zapewni poprawę sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami; rodzaje niezbędnych przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji; instrumenty finansowe służące realizacji celów; a także sposób monitorowania i oceny realizacji celów w gospodarce odpadami. W gospodarce odpadami komunalnymi przyjęto następujące cele:

- objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych i systemem selektywnego zbierania tych odpadów najpóźniej do 2015 r.;
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska odpadów, aby nie było składowanych:
  - w 2013 r. więcej niż 50%,
  - w 2020 r. więcej niż 35%

  masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.[24];
- zmniejszenie masy składowanych odpadów komunalnych do max. 60% wytworzonych odpadów do końca 2014 r.;
- przygotowanie do ponownego wykorzystania i recykling materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości odpadów innego pochodzenia podobnych do odpadów z gospodarstw domowych na poziomie minimum 50% ich masy do 2020 roku.

Głównymi kierunkami działań, wyznaczonymi w KPGO w zakresie kształtowania polityki gospodarki odpadami, są:

- intensyfikacja edukacji ekologicznej promującej właściwe postępowanie z odpadami oraz prowadzenie skutecznej kampanii informacyjno-edukacyjnej w tym zakresie;
- wspieranie wdrażania efektywnych ekonomicznie i ekologicznie technologii odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym technologii pozwalających na recykling oraz odzysk energii zawartej w odpadach w procesach termicznego i biochemicznego ich przekształcania;
- wzmocnienie kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów dla zapewnienia skutecznej egzekucji prawa;
- wyeliminowanie praktyk niewłaściwej eksploatacji i rekultywacji składowisk odpadów.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny być zgodne z KPGO i służyć realizacji zawartych w nim celów.

Wpgo powinny w szczególności określać podział województw na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionów oraz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach i instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów.

Wójtowie i burmistrzowie gmin lub prezydenci miast, w ramach obowiązku utrzymania czystości i porządku w gminach, powinni zapewnić m.in.:

- budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;

[24] Zgodnie z KPGO, w planach gospodarki odpadami, do obliczenia bazowej ilości odpadów ulegających biodegradacji, wytworzonych w 1995 r., przyjmuje się dla terenów miejskich – 155 kg odpadów wytwarzanych na mieszkańca rocznie, dla terenów wiejskich – 47 kg odpadów wytwarzanych na mieszkańca rocznie, oraz liczbę mieszkańców w danej jednostce w tym roku.

- nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady od właścicieli nieruchomości;
- osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Gminy zobowiązane zostały do przeprowadzenia przetargów w celu wyboru przedsiębiorców do świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców oraz transportu tych odpadów do RIPOK, wyznaczonych w wpgo.

Zadania związane z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zadania związane z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych, zostały umieszczone na listach przedsięwzięć priorytetowych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na przedsięwzięcia inwestycyjne, związane z tworzeniem regionalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, w KPGO przewidziano wydatkowanie z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej kwot: 1 207,7 mln zł w latach 2011–2013 oraz 584,0 mln zł w latach 2014–2016. Warunkiem dopuszczalności finansowania inwestycji dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub Unii Europejskiej jest ujęcie ich w planie inwestycyjnym, stanowiącym załącznik do wpgo.

Nadzór nad realizacją zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi prowadzony jest przez organy wykonawcze gmin, marszałków województw i Ministra Środowiska, m.in. w drodze kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska i postanowień wydanych decyzji administracyjnych oraz zawartych umów, dotyczących gospodarki odpadami, a także poprzez system sprawozdawczości obejmujący przedsiębiorców, organy wykonawcze gmin, marszałków województw i Ministra Środowiska.

Kontrole przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i decyzji administracyjnych, dotyczących w szczególności postępowania z odpadami komunalnymi, sprawują również organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie w gospodarce odpadami komunalnymi

Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, określonych w dokumentach strategicznych[25], wdrażania m.in. hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zasad samowystarczalności i bliskości oraz utworzenia i utrzymania na terenie kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, w tym odpadami komunalnymi, spełniających wymagania przepisów ochrony środowiska, sporządzano plany gospodarki odpadami na poziomie krajowym i wojewódzkim. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny być zgodne z planem krajowym i służyć realizacji zawartych w nim celów.

Według danych uzyskanych w sześciu urzędach marszałkowskich (województwa pomorskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego, opolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego), w okresie 2013–2016 (I kw.) w województwach tych znajdowały się 1003 gminy. Liczba ludności województw w 2013 r. wynosiła 17 947,6 tys. i stopniowo malała do 17 892,3 tys. w 2015 r.

[25] *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016,* przyjęta uchwałą Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. (M.P. Nr 34, poz. 501) oraz Strategia *„Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”*, przyjęta uchwałą Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469).

Na terenie omawianych województw w 2013 r. wytworzono 4 971,9 Mg odpadów, w 2014 r. – 5 179,7 Mg odpadów, a w 2015 r. na terenie gmin województwa śląskiego, świętokrzyskiego i opolskiego wytworzono łącznie 1 637,8 Mg odpadów[26].

Na terenie wszystkich gmin, położonych w województwach objętych właściwością sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich, wprowadzono system selektywnego zbierania odpadów funkcjonujący w całym okresie objętym kontrolą. Według stanu na koniec 2015 r., w pięciu województwach selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych objęto 100% mieszkańców, a w województwie opolskim – 82,5% mieszkańców w 2013 r.[27]. W ramach obowiązującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w 2013 r. zebrano selektywnie 1 120,6 Mg, co stanowiło 22,54% odpadów komunalnych wytworzonych, w 2014 r. – 1 518, 3 Mg, tj. 29,31% odpadów komunalnych wytworzonych, a w 2015 r. na terenie trzech spośród sześciu skontrolowanych województw, selektywnie zebrano 731, 4 Mg odpadów komunalnych, tj. 44,66% masy odpadów komunalnych wytworzonych w tych województwach.

Ilość odpadów pozostających w stanie zmieszanym, które zgodnie z przepisami prawa powinny zostać przetworzone w regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych, wynosiła w badanych województwach łącznie: 3 679,0 Mg w 2013 r., tj. 74,00% masy wytworzonych odpadów komunalnych, w 2014 r. – 3 510, 7 Mg, tj. 69,78% masy wytworzonych odpadów komunalnych, a w 2015 r. w województwach świętokrzyskim, opolskim i śląskim suma pozostałych zmieszanych odpadów komunalnych wynosiła 906,4 Mg, tj. 55,34% masy wytworzonych odpadów komunalnych.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami

W 2012 r. skontrolowane zarządy województw opracowały projekty wojewódzkich planów gospodarki odpadami wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i zapewniły udział społeczeństwa w ich przygotowaniu. Organami opiniującymi były organy wykonawcze gmin i związków międzygminnych, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni. Projektowane dokumenty, w tym informacja o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko były również udostępniane, m.in. w biuletynach informacji publicznej, na tablicach ogłoszeń, w lokalnych mediach społecznych.
Następnie uzgodnione projekty wpgo zostały przekazane do zaopiniowania Ministrowi Środowiska. Po rozpatrzeniu zgłoszonych uwag i przyjęciu ostatecznej treści dokumentów, wpgo zostały uchwalone przez sejmiki województw. Przyjęto również uchwały w sprawie wykonania wpgo. W trakcie obowiązywania planów z 2012 r., zmieniane były uchwały w sprawie wykonania tych planów, w związku z uzyskiwaniem, przez kolejne instalacje do zastępczej obsługi regionów lub nowopowstałe, statusu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*[28] wprowadzono obowiązek uchwalenia zaktualizowanych wpgo w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia ustawy, tj. do 30 czerwca 2012 r. Termin

[26] Na dzień zakończenia kontroli NIK, w województwie pomorskim, wielkopolskim i mazowieckim nie posiadano zbilansowanych danych o odpadach za rok 2015, z powodu trwającej weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za ten okres, przekazanych marszałkowi województwa przez gminy.

[27] W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego nie posiadano danych o liczbie mieszkańców objętych selektywną zbiórką odpadów komunalnych w 2014 r. i 2015 r.

[28] Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.

ten dotrzymany został przez sejmiki województw pomorskiego i świętokrzyskiego. Natomiast w województwie opolskim, śląskim i wielkopolskim zaktualizowany wpgo uchwalono w sierpniu 2012 r., a w województwie mazowieckim – w październiku 2012 r.

Do dnia zakończenia kontroli nie uchwalono kolejnej aktualizacji wpgo, wymaganej art. 5 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*[29], który nałożył na zarządy województw obowiązek aktualizacji wpgo, z uwzględnieniem zmian wynikających z tej ustawy, w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r.

Zgodnie z informacją Ministra Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK*, do dnia 10 listopada 2016 r. 13 zarządów województw przekazało do zaopiniowania projekt zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz do uzgodnienia projekt planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik do wpgo. Spośród przekazanych projektów wpgo, Minister Środowiska zaopiniował pozytywnie jedynie projekt wpgo dla województwa świętokrzyskiego i uzgodnił załączony do tego dokumentu projekt planu inwestycyjnego. Marszałkowie województw śląskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego nie przedłożyli Ministrowi Środowiska projektów planów wpgo i planów inwestycyjnych.

Skontrolowani marszałkowie województw wyjaśniali, że nieprzekazanie Ministrowi Środowiska aktualizacji wpgo spowodowane było oczekiwaniem na publikację KPGO 2022, stanowiącego podstawę dla planów wojewódzkich. Obawiano się m.in. zaskarżenia uchwał w sprawie przyjęcia i wykonania wpgo, jako niezgodnych z KPGO 2022.

NIK negatywnie ocenia opóźnienie w opracowaniu i przyjęciu Uchwałą Rady Ministrów *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022* oraz związane z tym opóźnienia w opracowaniu wpgo wraz z planami inwestycyjnymi, stanowiące zagrożenie realizacji warunków ex-ante dla przyszłej perspektywy finansowej UE, w ramach których zaktualizowane wpgo wraz z planami inwestycyjnymi powinny zostać przekazane Komisji Europejskiej do końca 2016 r.[30].

W badanych wpgo wskazano główne cele w gospodarce odpadami komunalnymi, cele pośrednie oraz krótko- i długookresowe. Głównymi celami było m.in.:

- utrzymanie tendencji oddzielenia wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju (mniej odpadów na jednostkę produktu, mniej opakowań, dłuższe okresy życia produktów itp.);
- zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury;
- zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska odpadów;
- wyeliminowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów.

Cele krótkookresowe to m.in.:

- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych;
- zmniejszenie masy odpadów kierowanych na składowiska odpadów komunalnych;

29 Dz. U. poz. 122.

30 Zgodnie z rozporządzeniem ogólnym dla funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi 2014–2020, uruchomienie środków finansowych UE uzależnione zostało od spełnienia warunków ex-ante. Również dokument pt. „Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa" zawiera postanowienia, zgodnie z którymi ze środków unijnych finansowane będą jedynie projekty uwzględnione w przygotowywanych przez zarządy województw i uzgadnianych przez Ministra Środowiska planach inwestycyjnych.

- zapewnienie sieci instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych;
- ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Cele długookresowe to m.in.:

- osiągnięcie w 2020 r. 50% (wagowo) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło;
- osiągnięcie w 2020 r. 70% (wagowo) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- zwiększenie udziału selektywnego zbierania i odbierania w zagospodarowaniu odpadów komunalnych;
- ograniczenie do dnia 16 lipca 2020 r. masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do nie więcej niż 35% (wagowo) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r.;
- zrekultywowanie zamykanych składowisk odpadów.

W wojewódzkich planach gospodarki odpadami określono również kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, m.in. poprzez edukację ekologiczną społeczeństwa.

Zdjęcie nr 3
Hydrant przy punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Wyznaczanie regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w regionach

Skontrolowane zarządy województw w wpgo wyznaczyły łącznie 36 regionów gospodarki odpadami komunalnymi. I tak:

- *w **województwie pomorskim** dla 123 gmin wyznaczono siedem regionów gospodarki odpadami komunalnymi, z których najmniejszy obsługiwał 150 tys. , największy – 597,5 tys. mieszkańców;*
- *w **województwie wielkopolskim** dla 226 gmin wyznaczono 10 regionów gospodarki odpadami komunalnymi, w tym trzy regiony obsługiwały gminy sąsiednich województw – lubuskiego, dolnośląskiego i łódzkiego, a poza regionami województwa znalazły się dwie gminy. Najmniejszy region obsługiwał 183,1 tys. mieszkańców, a największy – 742,4 tys. mieszkańców;*
- *w **województwie mazowieckim** dla 314 gmin wyznaczono pięć regionów gospodarki odpadami komunalnymi, z których najmniejszy region obsługiwał 306 tys. , a największy – 2 709,1 tys. mieszkańców. Siedem gmin z obszaru województwa zadeklarowało przynależność do regionów w województwie łódzkim i podlaskim;*

- *w **województwie śląskim** dla 167 gmin wyznaczono cztery regiony gospodarki odpadami komunalnymi, z których najmniejszy obsługiwał 711,8 tys. , a największy – 2 078,8 tys. mieszkańców;*
- *w **województwie świętokrzyskim** dla 102 gmin wyznaczono sześć regionów gospodarki odpadami komunalnymi, z których najmniejszy obsługiwał 150,9 tys. , a największy – 356,9 tys. mieszkańców;*
- *w **województwie opolskim** dla 71 gmin wyznaczono cztery regiony gospodarki odpadami komunalnymi, z których najmniejszy obsługiwał 189,5 tys. , a największy – 296,6 tys. mieszkańców. Do dwóch regionów przystąpiły cztery gminy z obszaru województwa dolnośląskiego, jednocześnie trzy gminy z województwa opolskiego przystąpiły do regionów w województwie dolnośląskim.*

Przyczyną przystępowania niektórych gmin z obszaru kontrolowanych województw do regionów w województwach sąsiednich były powiązania organizacyjno-gospodarcze, powstałe przed dokonaniem podziału województw na regiony, a przede wszystkim poniesione nakłady finansowe, w tym ze środków Unii Europejskiej, na budowę i eksploatację instalacji służących zagospodarowaniu odpadów komunalnych, co wiązało się z koniecznością utrzymania efektu ekologicznego i trwałości projektów.

W wpgo dla każdego z wyznaczonych regionów podano wykaz objętych nim gmin i charakterystykę regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych funkcjonujących w regionach oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionów. W analizowanych sześciu wpgo nie wskazano żadnej spalarni odpadów komunalnych jako ponadregionalnej, natomiast w województwach wielkopolskim i mazowieckim wskazano dwie spalarnie odpadów komunalnych jako instalacje regionalne.

Z uwagi na zakończenie budowy i uruchomienie nowych instalacji regionalnych lub dostosowanie instalacji zastępczych do wymagań ochrony środowiska dla instalacji regionalnych, w okresie 2012–2016 (I kw.) we wszystkich województwach zmieniane były uchwały w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami. W okresie objętym kontrolą sejmiki sześciu województw podjęły łącznie 20 uchwał w sprawie wykonania wpgo. W uchwałach powyższych w 2013 r. wskazano 73 regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych i 133 instalacje do zastępczej obsługi regionów. Według stanu na koniec 2015 r. uchwalono 298 regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i 264 instalacje do zastępczej obsługi regionów.

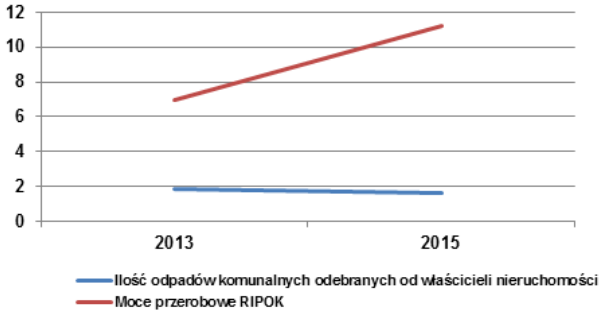
Kontrola wykazała, że w województwach opolskim, śląskim i świętokrzyskim łączne moce przerobowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w 2013 r. wynosiły 6 985 661 Mg podczas, gdy ilość odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości na ich terenie wyniosła 1 938 767 Mg, co stanowiło 27,8% mocy przerobowych instalacji. W 2015 r. w trzech ww. województwach łączne moce przerobowe regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wzrosły do 11 187 390 Mg, a ilość odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości na ich terenie wyniosła 1 637 904 Mg, co stanowiło 14,6% mocy przerobowych instalacji. I tak:

- *w **województwie śląskim:***
  - *w 2013 r. moce przerobowe RIPOK wynosiły 5 820 383 Mg, w tym instalacji MBP i kompostowni – 410 000 Mg oraz składowisk – 5 410 383 Mg. Moce przerobowe instalacji do zastępczej obsługi regionów wynosiły 9 714 118 Mg, w tym: kompostowni – 329 717 Mg, składowisk – 7 588 177 Mg, sortowni – 1 792 640 Mg i instalacji do produkcji paliw alternatywnych – 584 Mg. Od właścicieli nieruchomości w gminach odebrano 1 477 292 Mg odpadów komunalnych;*
  - *w 2015 r. moce przerobowe RIPOK wynosiły 9 588 255 Mg, w tym instalacji MBP i kompostowni – 959 750 Mg oraz składowisk – 8 628 505 Mg. Moce przerobowe instalacji do zastępczej obsługi regionów wynosiły 10 833 643 Mg, w tym: kompostowni – 302 045 Mg, składowisk – 9 129 624 Mg, sortowni – 1 401 390 Mg i instalacji do produkcji paliw alternatywnych – 584 Mg. Od właścicieli nieruchomości w gminach odebrano 1 135 773 Mg odpadów komunalnych;*

- *w województwie świętokrzyskim w 2013 r. moce przerobowe RIPOK i instalacji do zastępczej obsługi regionów wynosiły 802 112 Mg, z czego RIPOK – 753 248 Mg, a instalacji do zastępczej obsługi regionów – 48 864 Mg, przy 200 903 Mg odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości. W 2015 r. moce przerobowe RIPOK i instalacji do zastępczej obsługi regionów wynosiły 1 088 124 Mg, z czego RIPOK – 745 150 Mg, a instalacji do zastępczej obsługi regionów – 342 974 Mg, przy 227 759 Mg odebranych odpadów;*
- *w województwie opolskim w 2013 r. łączne moce przerobowe RIPOK wynosiły 412 030 Mg, przy 260 572 Mg odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości. W 2015 r. moce przerobowe RIPOK wynosiły 853 985 Mg, a ilość odebranych odpadów komunalnych – 274 372 Mg.*

Tabela nr 1
Ilośc odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości oraz moce przerobowe RIPOK w trzech województwach

	2013	2015
Ilość odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości (mln Mg/rok)	1,9	1,6
Moce przerobowe RIPOK (mln Mg/rok)	7,0	11,2



Źródło: Opracowania własne NIK.

W poszczególnych wpgo określono kierunki działań w zakresie kształtowania systemu gospodarki odpadami i wynikający z nich harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadań. Koszty wykonania zadań ujętych w harmonogramach związanych z budową, rozbudową lub modernizacją instalacji regionalnych lub do zastępczej obsługi regionów w latach 2013–2016 w pięciu województwach szacowano łącznie na kwotę 724 869,4 tys. zł, planując ich pokrycie z funduszy unijnych[31], ze środków budżetów gmin i powiatów, związków międzygminnych oraz funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Faktycznie na ww. zadania wydatkowano: ze środków pomocowych – 239 802,4 tys. zł, ze środków własnych – 297 802,2 tys. zł oraz z pozostałych źródeł – 107 411,2 tys. zł.

W wyniku kontroli sześciu gmin (Gniezno, Gogolin, Płock, Stąporków, Węgierska Górka i Władysławowo) ustalono, że w badanym okresie pięć spośród tych gmin prowadziło gospodarkę odpadami komunalnymi samodzielnie. Natomiast Miasto Gniezno samodzielnie prowadziło działania związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, prowadzeniem Punktu Selektywnego Odbierania Odpadów Komunalnych i Punktu Obsługi Deklaracji, a działania związane z zagospodarowaniem odpadów komunalnych Miasto prowadziło wspólnie z gminami powiatu gnieźnieńskiego (z wyjątkiem Gminy Mieleszyn) i wrzesińskiego, na podstawie porozumienia międzygminnego z dnia 18 stycznia 2008 r.[32]. Przedmiotem Porozumienia była realizacja zadania pn. „System unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla gmin objętych Porozumieniem wraz z budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów

[31] Fundusz Spójności (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowiska), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Regionalny Program Operacyjny dla Wojew,ództwa Pomorskiego na lata 2007–2013), Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013).

[32] Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego Nr 27, poz. 584. Porozumienie zostało zmienione aneksem nr 1 z dnia 21 stycznia 2011 r. (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego Nr 32, poz. 662) i aneksem nr 2 z dnia 23 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego poz. 4296).

w Lulkowie" w oparciu o wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami. Zadanie obejmowało opracowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, przygotowanie opracowań technicznych, ekonomicznych i prawnych dla realizacji inwestycji – ww. Zakładu, realizację inwestycji oraz przekazanie inwestycji do eksploatacji.

We wszystkich sześciu skontrolowanych gminach uchwalono regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gmin (zwane dalej „regulaminami") w terminie do sześciu miesięcy od uchwalenia przez sejmiki województw wojewódzkich planów gospodarki odpadami, tj. zgodnie z art. 4 ust. 3 ucpg. W regulaminach wyznaczono cele gminnej gospodarki odpadami, m.in. obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, planowane do uzyskania poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów, poziomy zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, zapobieganie powstawaniu „dzikich wysypisk" i ich likwidację. W regulaminach określono również warunki utrzymania czystości i porządku w gminie, na przykład: rodzaj i wielkości pojemników do zbierania odpadów komunalnych, warunki rozmieszczania pojemników i ich utrzymania, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.

Regulaminy uchwalone przez rady pięciu gmin zostały dostosowane do wojewódzkich planów gospodarki odpadami, przy czym regulamin Gogolina dopiero w kwietniu 2013 r. został uzupełniony o jeden z celów wpgo. Regulamin w Stąporkowie nie został dostosowany do wpgo w zakresie pięciu spośród siedmiu celów krótkookresowych przyjętych w wpgo oraz obydwu celów długookresowych, czym Rada Miasta i Gminy Stąporków naruszyła art. 4 ust. 3 ucpg.

Według stanu na koniec 2013 r., liczba stałych mieszkańców skontrolowanych gmin wynosiła 243,9 tys. , a następnie corocznie malała osiągając w I kw. 2016 r. liczbę 240,0 tys. mieszkańców. Odsetek mieszkańców objętych selektywną zbiórką odpadów komunalnych w 2016 r. wynosił 93,0% w Płocku, 96,6% w Gogolinie i po 100% w pozostałych czterech gminach. W toku kontroli stwierdzono, że w Gogolinie nierzetelnie ustalano liczbę mieszkańców i odsetek mieszkańców objętych systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

3.2.2. Funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

3.2.2.1. Organizacja gospodarki odpadami komunalnymi w gminach

Organy wykonawcze wszystkich badanych gmin zawarły umowy z podmiotami wybranymi w drodze przetargu nieograniczonego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy lub umowy na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Odpady komunalne z terenu trzech gmin oraz część odpadów z kolejnej gminy były odbierane i zagospodarowywane przez ten sam podmiot gospodarczy. W tych przypadkach zawierano umowy na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a podmioty – strony umowy posiadały zezwolenia starostów na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów.

Część odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości w jednej gminie i wszystkie odpady w dwóch pozostałych gminach, były przekazywane przez podmiot odbierający odpady komunalne do zagospodarowania innym podmiotom, prowadzącym RIPOK lub instalacje zastępcze. Tylko jedna gmina, w umowie z odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, wskazała RIPOK, do którego odebrane odpady należy przekazać i zawarła umowę na zagospodarowanie odpadów z podmiotem prowadzącym RIPOK. Dwie gminy (Stąporków i Węgierska Górka) w umowach

z odbierającymi odpady komunalne nie wskazywały instalacji, do której należy przekazać odebrane odpady, pozostawiając wybór podmiotowi odpowiedzialnemu za odbiór odpadów z terenu gminy, zaznaczając jedynie, że odpady należy dostarczyć do przetworzenia do regionalnej lub zastępczej instalacji znajdującej się w wykazie instalacji zawartym w wpgo.

W ocenie NIK działanie takie było sprzeczne z art. 6f ust. 1a ucpg, obowiązującym od 1 lutego 2015 r., stanowiącym, że umowa zawarta z przedsiębiorcą na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określa instalację lub instalacje, w tym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których przedsiębiorca jest obowiązany przekazać odebrane odpady.

Wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w kontrolowanych gminach, uzyskały wpis do rejestru działalności regulowanej (zwanego dalej „rejestrem"), prowadzonego przez organ wykonawczy gminy, na terenie której podmiot prowadził powyższą działalność.

Organy wykonawcze sześciu gmin objętych kontrolą, zgodnie z art. 9c ust. 9 i 10 ucpg, przekazywały marszałkom województw wykaz podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru.

Organy wykonawcze pięciu spośród sześciu badanych gmin prowadziły ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ucpg. W Urzędzie Gminy w Węgierskiej Górce nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg.

W latach 2013–2015, na terenie sześciu skontrolowanych gmin, podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zebrały łącznie ponad 166,8 tys. Mg odpadów komunalnych, z tego 51,0 tys. Mg w 2013 r., 56,7 tys. Mg w 2014 r. oraz 59,1 tys. Mg w 2015 r.

Stosownie do postanowień wojewódzkich planów gospodarki odpadami, każda z kontrolowanych gmin należała do jednego z regionów gospodarki odpadami komunalnymi, wyznaczonych w planach. W wpgo, dla każdego ustanowionego regionu, wyznaczono RIPOK i instalacje do zastępczej obsługi regionu, w przypadku gdy RIPOK uległa awarii lub nie może odbierać odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia RIPOK.

Na terenie regionów, do których należały kontrolowane gminy, w latach 2013–2016 (I kw.) funkcjonowało 15 RIPOK i 41 instalacji do zastępczej obsługi regionów. Podmioty prowadzące regionalne instalacje posiadały pozwolenia zintegrowane na przetwarzanie odpadów wydane przez marszałków województw.

Kontrola NIK wykazała znaczne różnice pomiędzy masą odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości z terenów gmin w latach 2013–2015, a masą odpadów komunalnych przekazanych do RIPOK lub instalacji do zastępczej obsługi regionów. Na przykład:

- *z danych z **Urzędu Miasta Gniezno** wynika, że w instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych zagospodarowano o 2,8 tys. Mg odpadów mniej niż odebrano w tym okresie od właścicieli nieruchomości w gminie;*
- *od właścicieli nieruchomości z terenu **Miasta i Gminy Stąporków** odebrano o 1,6 tys. Mg odpadów komunalnych więcej niż poddano przetworzeniu w instalacji;*
- *z terenu **Gminy Węgierska Górka** do przetwarzania przekazano o 1,9 tys. Mg odpadów komunalnych więcej niż odebrano od właścicieli nieruchomości.*

Zdaniem NIK powyższe rozbieżności wynikają z niedostatecznego nadzoru gmin nad przedsiębiorcami świadczącymi usługi odbierania i zagospodarowywania odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, w tym z nieanalizowania lub nierzetelnego analizowania sprawozdań otrzymywanych od tych przedsiębiorców i niewykonywania lub nierzetelnego wykonywania ich kontroli. Skutkiem zaniechania lub nierzetelnego wykonywania powyższych zadań jest nierzetelne sporządzanie przez gminy rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywanych marszałkom województw, a także możliwość zanieczyszczania środowiska odpadami komunalnymi nielegalnie zagospodarowanymi.

Inwestycje

Cztery z sześciu badanych gmin: Gogolin, Stąporków, Węgierska Górka i Władysławowo, w okresie objętym kontrolą nie uczestniczyły w budowie, rozbudowie czy modernizacji RIPOK, instalacji ponadregionalnej lub zastępczej i nie ponosiły nakładów finansowych na tego rodzaju zadania. Jak wynikało z przedkładanych wyjaśnień, nie podejmowano działań inwestycyjnych ze względu na brak uzasadnionych potrzeb w tym zakresie.

Inwestycje dotyczące przetwarzania odpadów komunalnych były dofinansowane przez dwa z kontrolowanych miast:

- ***Miasto Płock*** *w celu realizacji zadań gminy dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi utworzyło w 1998 r. Zakład Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Sp. z o. o. (100% udziałów Miasta), który od 2016 r. funkcjonował pod nazwą Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami Sp. z o. o. Miasto przekazało ZUOK/PGO łącznie 918,7 tys. zł w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych za lata 2013–2014*[33]*. Skarbnik Miasta w wyjaśnieniach podał, że na rekompensatę za 2015 r. w budżecie Miasta zarezerwowano środki w kwocie 97 tys. zł. Ponadto w 2016 r. zaplanowano podwyższenie kapitału zakładowego ZUOK/PGO o kwotę 1,0 mln zł z przeznaczeniem na działalność inwestycyjną. W badanym okresie finansowanie inwestycji przez PGO odbywało się z wykorzystaniem środków własnych i pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w wysokości 12,5 mln brutto*[34]*;*
- ***Miasto Gniezno*** *uczestniczyło w budowie RIPOK w Lulkowie w ramach Porozumienia w sprawie powierzenia Miastu przygotowania i wykonania zadania pn. „System unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla gmin objętych porozumieniem wraz z budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Lulkowie". Stronami Porozumienia było, oprócz Miasta, 13 gmin wchodzących w skład VII RGOK województwa wielkopolskiego. Inwestycja została oddana do eksploatacji w 2015 r. W okresie od 2012 r. do 2015 r. Miasto wydatkowało na realizację tego zadania 5.298.949 zł*[35]*, co stanowiło 32,7% kosztów zadania poniesionych przez strony Porozumienia.*

Dwie z kontrolowanych gmin zainwestowały środki finansowe w udziały w spółkach prowadzących RIPOK:

- ***Gmina Węgierska Górka*** *nabyła 92 udziały w Beskid Żywiec Sp. z o.o. o łącznej wartości 92 000 zł (tj. 2,59% całości udziałów), stając się jej wspólnikiem;*
- ***Miasto Władysławowo*** *w 2012 r. nabyło 50 udziałów, o wartości 2.537,00 zł każdy, w Przedsiębiorstwie Składowania i Przerobu Odpadów Sp. z o.o. w Czarnówku – obecnie Zakład Zagospodarowania Odpadów „Czysta Błękitna Kraina" Sp. z o.o. w Czarnówku, tj. RIPOK Czarnówko.*

Łącznie nakłady na inwestycje dla instalacji prowadzonych przez sześć skontrolowanych podmiotów, wyniosły w badanym okresie 116 874, 54 tys. zł, w tym ze środków własnych

33 Rekompensatę ustanowiono na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usług świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym.

34 Na podstawie umowy z 14 grudnia 2015 r. pomiędzy ZUOK/PGO a WFOŚiGW w Warszawie.

35 W 2012 r. 80.755,88 zł, w 2013 r. 142.471,76 zł, w 2014 r. 3.939.312 zł i 2015 r. 1.136.409,35 zł. Koszt zadania ogółem poniesiony przez strony porozumienia – 16.218.000 zł.

prowadzących instalacje – 38 488,90 tys. zł, ze środków własnych gminy – 660 tys. zł, ze środków Unii Europejskiej – 67 820,79 tys. zł, ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 9 904,85 tys. zł. Nakłady na budowę, rozbudowę lub modernizację instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w województwie śląskim i opolskim pochodziły wyłącznie ze środków własnych prowadzących instalacje. I tak, na instalację:

- ***Spółki Wodno-Ściekowej „Swarzewo"*** *wydatkowano 4 514,5 tys. zł;*
- ***Komunalnego Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Gogolin" Sp. z o.o.*** *w latach 2013–2014 wydatkowano 43,3 tys. zł w roku 2015 nie przeznaczono żadnych środków;*
- ***Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich*** *w latach 2013–2015 wydatkowano 25 194,12 tys. zł;*
- ***Urbis Sp. z o.o.*** *w latach 2013–2015 wydatkowano 66 007,52 tys. zł;*
- ***Beskid Żywiec Sp. z o.o.*** *w latach 2013–2015 wydatkowano 2 149 tys. zł;*
- ***Przedsiębiorstwa Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o.*** *w latach 2013–2015 wydatkowano 18 966,1 tys. zł.*

Wydatki na utrzymanie i eksploatację sześciu ww. instalacji w latach 2013–2015 wyniosły 97 138, 1 tys. zł, z czego w roku 2013 – 27 693, 29 tys. zł, w 2014 – 30 148,69 tys. zł, w 2015 – 39 297,17 tys. zł. Na utrzymanie i eksploatację poszczególnych kontrolowanych instalacji wydatkowano:

- *w* ***Komunalnym Przedsiębiorstwie Wielobranżowym „Gogolin" Sp. z o.o.*** *– 1 726 tys. zł;*
- *w* ***Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich*** *– 8 494,1 tys. zł;*
- *w* ***Urbis Sp. z o.o.*** *– 19 219,02 tys. zł;*
- *w* ***Beskid Żywiec Sp. z o.o.*** *– 21 501, 73 tys. zł;*
- *w* ***Przedsiębiorstwie Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o.*** *– 46 128,1 tys. zł;*
- *w* ***Spółce Wodno-Ściekowej „Swarzewo"*** *– 70,2 tys. zł.*

Analizy stanu gospodarki odpadami

W pięciu gminach spośród sześciu kontrolowanych, dokonywano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2013, 2014 i 2015, zgodnie z art. 9tb ust. 1 ucpg[36].

Analizy powyższe były każdorazowo przygotowywane w terminie do końca kwietnia danego roku za rok poprzedni oraz publikowane na stronach internetowych urzędów miast i gmin.

W wyniku analiz, planowano i wykonano zadania dotyczące zwiększenia efektywności systemu gospodarowania odpadami w gminie, m.in.:

– doprecyzowano częstotliwość odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
– dostosowywano stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gminy,
– wprowadzono zwolnienia przedmiotowe z opłat za gospodarowanie odpadami dla właścicieli niektórych nieruchomości,
– określono tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
– dostosowywano zasady selektywnej zbiórki odpadów komunalnych do technologii ich przetwarzania w RIPOK.

[36] Art. 9tb ucpg został wprowadzony z dniem 1 lutego 2015 r. przez art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 87).

Analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie wykonywano w Urzędzie Miejskim w Stąporkowie. Jak wyjaśniła Burmistrz Miasta i Gminy Stąporków, nieprawidłowość powyższa wyniknęła z przeoczenia.

Zdjęcie nr 4
Spycharka do formowania warstw składowiska

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.2.2.2. Postępowanie z odpadami komunalnymi przez przedsiębiorców prowadzących instalacje do przetwarzania tych odpadów

Kontrola przeprowadzona w sześciu podmiotach prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych o statusie instalacji regionalnej lub instalacji do zastępczej obsługi regionu wykazała, że moce przerobowe tych instalacji wynosiły:

- dla składowisk odpadów, które zgodnie z przepisami ustawy *o odpadach* powinny być przeznaczone dla składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych – 395 000 Mg;
- dla kompostowni, służących przetwarzaniu odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzaniu z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie R10 – 53 264 Mg/rok;
- dla instalacji MBP, służących do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielaniu z nich frakcji nadających się w całości lub części do odzysku – 174 381 Mg/rok.

W odniesieniu do poszczególnych prowadzących instalacje objętych kontrolą NIK:

- Beskid Żywiec Sp. z o.o. prowadziła składowisko odpadów o łącznej mocy przerobowej 15 000 Mg o statusie instalacji zastępczej, kompostownię odpadów o mocy przerobowej 3 000 Mg/rok o statusie RIPOK oraz instalację MBP o mocy przerobowej 33 381 Mg/rok, w tym w części biologicznej – 10 000 Mg/rok, o statusie RIPOK;
- Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich, w ramach instalacji o statusie RIPOK, prowadziło składowisko odpadów o łącznej mocy przerobowej 25 000 Mg, kompostownię o mocy przerobowej 5 000 Mg/rok oraz instalację MBP o mocy przerobowej 40 000 Mg/rok;
- Spółka Wodno-Ściekowa „Swarzewo", prowadziła kompostownię odpadów o statusie RIPOK, o mocy przerobowej 18 000 Mg/rok;

– Urbis Sp. z o.o. w Gnieźnie, w ramach instalacji o statusie RIPOK, prowadziła składowisko odpadów o łącznej mocy przerobowej 25 000 Mg, kompostownię o mocy przerobowej 750 Mg/rok oraz instalację MBP o mocy przerobowej w części mechanicznej 56 000 Mg/rok i w części biologicznej – 28 000 Mg/rok;
– Komunalne Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Gogolin" Sp. z o.o., w ramach instalacji o statusie RIPOK, prowadziło składowisko o łącznej mocy przerobowej 330 000 Mg oraz kompostownię o mocy przerobowej 514 Mg/rok;
– Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o. w ramach instalacji prowadziło składowisko odpadów, które w grudniu 2014 r. zostało zamknięte na podstawie decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego, a w sierpniu 2015 r. zakończono jego rekultywację. Od 2015 r. Przedsiębiorstwo prowadziło instalację MBP, o statusie RIPOK, o mocy przerobowej 45 000 Mg/rok i kompostownię funkcjonującą w ramach MBP o mocy przerobowej 26 000 Mg/*rok* o statusie instalacji zastępczej.

Spośród sześciu skontrolowanych podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, jedynie Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o. nie posiadało aktualnego pozwolenia zintegrowanego, pomimo takiego wymogu.

W okresie objętym kontrolą sześciu prowadzących instalacje zawarło łącznie 160 umów na zagospodarowanie odpadów komunalnych lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów. Umowy zawierano z gminami oraz z prywatnymi podmiotami zbierającymi i odbierającymi odpady komunalne w gminach. Pięciu spośród sześciu skontrolowanych, prowadzących RIPOK, przyjmowało do przetwarzania odpady z regionu obsługiwanego przez instalację, zgodnie z zapisami wpgo. Jedynie Komunalne Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Gogolin Sp. z o.o. w Gogolinie prowadzące regionalną instalację do przetwarzania odpadów, funkcjonującą w województwie opolskim, przyjmowało do przetworzenia odpady spoza regionu, co było sprzeczne z art. 20 ust. 7 i 8 uod.

W umowach zawieranych przez trzech prowadzących instalacje z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenów gmin nie określano rodzaju i ilości przyjmowanych odpadów:

- ***Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich*** *nie określiło limitów i częstotliwości przyjmowania odpadów. W umowach z gminami ustalono, że będą odbierane wszystkie dostarczone odpady, zgodnie z harmonogramami odbioru;*
- ***Beskid Żywiec Sp. z o.o.*** *w umowie określił jedynie rodzaje odbieranych odpadów;*
- *S**półka Wodno-Ściekowa „Swarzewo"** przyjmowała do przetwarzania odpady zgodnie z Regulaminem eksploatacji RIPOK, nie określając ich limitów.*

Przyjmowanie i przetwarzanie odpadów

Prowadzący instalacje w całym kontrolowanym okresie prowadzili ewidencję odpadów poprzez sporządzanie zbiorczych kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów przyjętych do przetworzenia. Analiza tych dokumentów w toku kontroli NIK wykazała następujące nieprawidłowości:

- *dostawcy odpadów do instalacji **Spółki Wodno-Ściekowej „Swarzewo"** nieterminowo przekazywali karty przekazania odpadów, a zarządzający instalacją nie egzekwował ich dostarczenia w terminie określonym ustawą o odpadach;*
- *w **Komunalnym Przedsiębiorstwie Wielobranżowym „Gogolin" Sp. z o.o.** prowadzono karty ewidencji łącznie dla wszystkich czterech gmin, z terenu których przyjmowano odpady do przetworzenia, zamiast odrębnie dla każdej gminy; stwierdzono niezgodność pomiędzy ilością poszczególnych rodzajów odpadów zawartą w ewidencji wagowej prowadzonej na składowisku, a danymi w kartach ewidencji odpadów; nierzetelnie sporządzano sprawozdania dla marszałka województwa.*

Kontrola prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wykazała, że wagi samochodowe, na których dokonywano pomiaru masy odpadów, zapewniały dokładność pomiaru w dziesiątkach kilogramów, tj. umożliwiały podanie wagi odpadu w Mg z dokładnością do drugiego miejsca po przecinku. Było to niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów*[37], zgodnie z którym masę odpadów należy podawać w Mg z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku.

Do sześciu instalacji, prowadzonych przez skontrolowane podmioty, w 2013 r. przyjęto 66 701,24 Mg, a w 2015 r. – 76 461,20 Mg odpadów komunalnych, w tym odpadów biodegradowalnych – 5 469,64 Mg w 2013 r., a 4 798,71 Mg w 2015 r. Z czterech instalacji do recyklingu oraz do dalszego przetworzenia w procesie odzysku przekazano łącznie w 2013 r. – 11 773,21 Mg odpadów, tj. 17,65%, a w 2015 r. – 13 229,39 Mg, tj.17,30%. Pozostałe odpady w ilości 49 458,39 Mg w 2013 r. i 58 433,1 Mg w 2015 r. zostały skierowane do składowania lub przekazane innym podmiotom – prowadzący instalacje nie wskazali w jaki sposób zostały one zagospodarowane. I tak np.:

- *w instalacji* ***Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich*** *odpady po procesie MBP o kodach 19 12 12 – pozostałości z sortowania i 19 12 10 – paliwo alternatywne, przekazywane były prywatnym podmiotom. Nie posiadano wiedzy w jaki sposób zostaną zagospodarowane;*
- *w instalacji* ***Przedsiębiorstwa Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o.*** *odpady po sortowaniu również przekazywano innym podmiotom, nie prowadzono ewidencji zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, niewłaściwie klasyfikowano odpad po sortowaniu – jako 19 12 09, tj. minerały (np. piasek, kamienie), zamiast 19 12 12.*

Zgodnie z katalogiem odpadów[38], odpad po procesie sortowania klasyfikowany jest jako 19 12 12. Jest to wydzielona frakcja odpadów o wielkości co najmniej 0-80 mm ulegająca biodegradacji, która wymaga zastosowania procesu biologicznego przetworzenia. Natomiast klasyfikacja tego rodzaju odpadów jako piasek i minerały pozwala na dowolność postępowania z nimi, np. na deponowanie w wyrobiskach, co powoduje negatywne skutki dla środowiska. Negatywnie należy ocenić stwierdzone podczas kontroli przypadki przekazywania podmiotom tego rodzaju odpadów bez uzyskania informacji w jaki sposób zostaną one zagospodarowane. Takie działania uniemożliwiają organom administracji skuteczne monitorowanie rynku odpadów.

W kontrolowanych podmiotach prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, w badanym okresie nie stwierdzono awarii, które powodowały konieczność przekazywania odpadów do przetworzenia w innych instalacjach. W przypadku instalacji z województwa pomorskiego i wielkopolskiego awarie powodowały krótkie przestoje, które nie zakłócały ich funkcjonowania. W województwie opolskim natomiast w latach 2013–2015 wystąpiło 13 pożarów na składowisku odpadów.

Kontrola wykazała również nieprzestrzeganie przez prowadzących instalacje warunków posiadanych decyzji administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami. Przekraczano dopuszczalne ilości przyjmowanych odpadów, przyjmowano odpady w rodzaju nieujętym w decyzji lub spoza regionu. Stwierdzono też przypadek funkcjonowania instalacji bez aktualnej decyzji oraz funkcjonowania instalacji bez wymaganej decyzji przez okres czterech miesięcy. I tak:

- ***Spółka Wodno-Ściekowa „Swarzewo"*** *od lutego do czerwca 2015 r. przyjmowała odpady pomimo braku zezwolenia Marszałka Województwa Pomorskiego na przetwarzanie odpadów. We wcześniejszym okresie przyjmowała odpady nieujęte w zezwoleniu oraz większą ilość odpadów niż określono w zezwoleniu;*

[37] Dz. U. poz. 1973.

[38] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. *w sprawie katalogu odpadów* (Dz. U. poz.1923).

- *na terenie instalacji **Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich** stwierdzono przekroczenie ilości odpadów wytwarzanych w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów;*
- *w instalacji **Komunalnego Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Gogolin" Sp. z o.o.** przyjmowano do przetwarzania odpady spoza regionu oraz przyjmowano do składowania odpady zmieszane, co było sprzeczne z art. 105 ust. 1 uod, który dopuszcza składowanie odpadów po ich przetworzeniu. Ponadto przekroczono dopuszczalne w pozwoleniu ilości odpadów do kompostowania – w 2014 r. o 84,8%, a w 2015 r. – o 156,2%. Kontrola wykazała, że Marszałek Województwa Opolskiego nie określił w pozwoleniu zintegrowanym warunków magazynowania odpadów ulegających biodegradacji. Były one magazynowane na składowisku, co było sprzeczne z art. 104 ust. 1 uod;*
- *na terenie instalacji w **województwie mazowieckim** stwierdzono gospodarowanie odpadami bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.*

Ponadto kontrola wykazała, że:

- *w instalacji **Urbis Sp. z o.o. w Gnieźnie** końcowym produktem mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów był stabilizat o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg s.m. Stabilizat nie spełniał kryterium dopuszczenia do składowania i był magazynowany. Zarządzający instalacją podjął działania polegające na doczyszczaniu przyjmowanych partii odpadów i oddzielaniu tzw. frakcji materiałowej o wysokiej kaloryczności, dzięki czemu zmaksymalizował odzysk surowców wtórnych, a część stablilizatu spełniała wymagane kryteria. Stabilizat niespełniający wymagań w dalszym ciągu był magazynowany. Zarządzający instalacją rozstrzygnął przetarg na zagospodarowanie przedmiotowych odpadów i oczekiwał ich wywozu;*
- *na terenie instalacji **Beskid Żywiec Sp. z o.o.** stwierdzono magazynowanie odpadów po procesie stabilizacji niespełniających kryteriów dla składowania ze względu na przekroczenie kaloryczności 6 MJ/kg s.m. Na dwa ogłoszone przetargi na zagospodarowanie tych odpadów nie zgłosił się żaden oferent. Zarządzający instalacją poinformował kontrolera NIK o zamiarze wystosowania wniosku do Ministra Środowiska i WIOŚ w Katowicach o dopuszczenie przedmiotowych odpadów do składowania.*

NIK zwraca uwagę, że przepisy prawa nie uprawniają Ministra Środowiska i organów Inspekcji Ochrony Środowiska do udzielania zgody na odstępstwa od obowiązujących przepisów w zakresie gospodarowania odpadami.

W ocenie NIK wprowadzenie przepisu określającego, jako kryterium dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku, kaloryczność odpadów do 6 MJ/kg s.m., należy ocenić pozytywnie jako działanie zmierzające do ograniczenia masy składowanych odpadów, które mogą być np. przekształcane termicznie z odzyskiem energii. Kontrola wykazała jednak ograniczone możliwości zagospodarowania odpadów niespełniających tego kryterium. Utrudniało to eksploatację instalacji MBP, ponieważ wobec braku wystarczającej liczby instalacji do termicznego przekształcania odpadów, odpady po mechaniczno-biologicznym przetworzeniu były magazynowane. Powoduje to ryzyko aktywizacji szarej strefy nielegalnego pozbywania się odpadów przez prowadzących instalacje, podpalanie odpadów w miejscach magazynowania celem ograniczenia ich objętości i kosztów prowadzenia instalacji.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, udzielając informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, przekazał, że: *„Z informacji przekazanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wynika, iż od momentu obowiązywania załącznika nr 4 do (…) rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach*[39] *(…), tj. od dnia 1 stycznia 2016 r., zaprzestano deponowania, na składowiskach odpadów zlokalizowanych na terenie zakładów RIPOK, odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, klasyfikowanych pod kodem 19 12 12, które nie spełniają dopuszczalnych granicznych wartości parametrów ogólnego węgla organicznego, strat przy prażeniu oraz ciepła spalania. W przypadku strumieni odpadów o wartości ciepła spalania powyżej 6 MJ/kg s.m. odpady*

[39] Dz. U. poz. 1277.

były przekazywane podmiotom zewnętrznym do procesu innego niż D5 – składowanie odpadów na składowisku. (…) głównie (…) do zagospodarowania…w procesach odzysku R12, tj. do produkcji paliwa alternatywnego, klasyfikowanego pod kodem 19 12 10, wykorzystywanego w procesie współspalania (np. w cementowniach)". Poinformował ponadto o trudnościach w zagospodarowaniu omawianych odpadów spowodowanych brakiem instalacji do termicznego przekształcania odpadów i brakiem możliwości ich współspalania, a także o tym, że „(…) *cementownie wykorzystują sytuację rynkową, wynikającą z zakazu składowania przedmiotowych odpadów niespełniających kryteriów, podwyższając wymagania jakościowe odbieranego paliwa przy jednoczesnym obniżaniu jego cen. W rezultacie wykształciła się sytuacja, w której składowiska odpadów (…) nie mogą przyjmować odpadów o kodzie 19 12 12, jeśli nie spełniają stosownych wymagań, natomiast możliwości odzysku omawianych odpadów są coraz bardziej ograniczone i nieopłacalne".*

3.2.3. Nadzór i kontrole

3.2.3.1. Nadzór sprawowany przez marszałków województw i organy wykonawcze gmin

Nadzór gmin nad postępowaniem z odpadami sprawowany był poprzez weryfikację sprawozdań i informacji otrzymywanych od podmiotów, z którymi gminy zawarły umowy na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i na przetwarzanie tych odpadów oraz poprzez sporządzanie dla marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska własnych rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Marszałkowie województw sprawowali nadzór poprzez weryfikację powyższych sprawozdań gmin oraz sporządzanie i przedkładanie Ministrowi Środowiska wojewódzkich rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i sprawozdań z realizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami, a także poprzez prowadzenie bazy danych o gospodarce odpadami. Nadzór nad postępowaniem z odpadami komunalnymi sprawowali też wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska m.in. poprzez weryfikację sprawozdań gmin.

1. Sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

W latach 2013–2014 podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości były zobowiązane do składania organom wykonawczym gmin kwartalnych sprawozdań o odebranych odpadach oraz sposobie ich zagospodarowania, zgodnie z art. 9n ust. 1 ucpg. Z dniem 1 lutego 2015 r. ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*[40] dokonano zmiany brzmienia powyższego przepisu, wprowadzając obowiązek sporządzania i przekazywania omawianych sprawozdań za okresy półroczne, począwszy od I półrocza 2015 r.

W badanym okresie wszystkie kwartalne i półroczne sprawozdania, o których mowa powyżej, składane przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpływały terminowo do organów wykonawczych skontrolowanych sześciu gmin i zawierały informacje, wymagane art. 9n ust. 3 ucpg.

Tylko w jednej gminie (Miasto Płock), spośród sześciu kontrolowanych, w toku weryfikacji sprawozdań otrzymanych od odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w 11 sprawozdaniach stwierdzono błędne dane. Sprawozdania zostały skorygowane na wezwanie Prezydenta Miasta Płocka.

[40] Dz. U. poz. 87.

2. Informacje od podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych

Organy wykonawcze trzech spośród sześciu skontrolowanych gmin (Prezydent Miasta Gniezna, Wójt Gminy Węgierska Górka i Burmistrz Miasta i Gminy Stąporków) zawarły umowy z prowadzącymi RIPOK na przetwarzanie odpadów komunalnych wytworzonych w gminie. W dwóch z tych gmin, zgodnie z art. 9oa ucpg, prowadzący RIPOK terminowo przekazywali informacje o odpadach przekazanych im przez gminy, które poddali procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazali w tym celu innym posiadaczom odpadów, a w jednej gminie podmiot prowadzący RIPOK informacji takich nie przekazał, mianowicie:

- ***Burmistrz Miasta i Gminy Stąporków*** *nie otrzymała informacji, o których mowa w art. 9oa ucpg od firmy TONSMEIER WSCHÓD Sp. z o.o., która odbierała odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie i poddawała je przetwarzaniu we własnej RIPOK. Firma nie złożyła informacji o odpadach przekazanych jej przez gminę, które poddała procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazała w tym celu innemu posiadaczowi odpadów, nie wykonując przez to obowiązku wynikającego z art. 9oa ust. 1 ucpg. Burmistrz Miasta i Gminy nie podjęła żadnych działań w celu zawarcia umowy i wyegzekwowania powyższego obowiązku, ponieważ, jak wyjaśniła, „(…) nie ma takich ustawowych kompetencji".*

Zdaniem NIK postępowanie powyższe było nierzetelne. Brak omawianej informacji uniemożliwiał sporządzenie pełnego rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie dla marszałka województwa.

Prowadzący instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, objęci kontrolą NIK, również przekazywali gminom lub podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminach, informacje o odpadach przekazanych im przez tych przedsiębiorców lub gminy, które poddali procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazali w tym celu innemu podmiotowi. W toku kontroli stwierdzono, że jeden z prowadzących instalację przekazywał powyższe informacje z opóźnieniem, tj. po terminie określonym w art. 9oa ust. 5 ucpg[41], a inny przekazywał nierzetelne informacje i nie przekazał informacji za 2015 r. I tak:

- ***Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich*** *przekazywało informacje z opóźnieniem;*
- ***Spółka Wodno-Ściekowa „Swarzewo"*** *przekazała rozbieżne dane dotyczące ilości odpadów, przyjętych, przekazanych i przetworzonych, ponadto nie przekazała informacji za 2015 r.*

Zdaniem NIK nierzetelne sporządzanie omawianych informacji skutkowało sporządzaniem nierzetelnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy, przekazywanych marszałkom województw, którzy na ich podstawie opracowywali sprawozdania wojewódzkie przedkładane Ministrowi Środowiska.

Trzy spośród pięciu skontrolowanych podmiotów prowadzących RIPOK lub instalacje do zastępczej obsługi regionów, na wniosek gmin lub podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zgodnie z art. 9m ucpg, przedstawiały kalkulacje kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania[42].

NIK negatywnie ocenia brak zainteresowania gmin faktycznymi kosztami zagospodarowania odpadów. W ocenie NIK opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są ustalane

[41] Art. 9oa ust. 5 wskazuje termin przekazania omawianej informacji do dnia 15 lipca za pierwsze półrocze i do 15 stycznia za drugie półrocze jeśli sporządzana jest dla przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminach oraz raz w roku – do 15 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy, jeśli sporządzana jest dla gminy.

[42] Do prowadzącego instalację w województwie wielkopolskim złożono jeden wniosek, w województwie śląskim – jeden wniosek, w województwie mazowieckim – pięć wniosków.

nierzetelnie, w oparciu o niesprawdzone koszty zagospodarowania odpadów. Może to skutkować zagospodarowywaniem odpadów w sposób niezgodny z przepisami dotyczącymi odpadów w przypadku zaniżania stawek opłat, a w przypadku ich zawyżania – ponoszeniem przez mieszkańców nieuzasadnionych kosztów. Zgodnie z art. 6k ust. 2 ucpg gmina powinna uwzględnić koszty zagospodarowania odpadów w opłatach ponoszonych przez mieszkańców.

Zdjęcie nr 5
Formowanie pryzmy kompostowej

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3. Sprawozdania gmin dla marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

Wszystkie 1003 gminy z terenu województw mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego, zgodnie z art. 9q ust. 1 ucpg, składały marszałkom województw oraz wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdania przekazywane były w formie pisemnej, przesyłane pocztą, faksem, pocztą elektroniczną lub dostarczane osobiście.

Sprawozdania gmin, stosownie do wymagań art. 9r ust. 1 ucpg, weryfikowane były przez marszałków województw i wioś pod względem dotrzymania wymaganego terminu ich przekazania, osiągnięcia przez gminę poziomów recyklingu, przygotowania odpadów do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, prawidłowości wypełnienia działu dotyczącego poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych z obszaru gmin oraz ich zagospodarowania, właściwej klasyfikacji procesów odzysku i unieszkodliwiania odpadów wykazanych w sprawozdaniu. W przypadkach nierzetelnego sporządzenia sprawozdania, marszałek województwa, a do końca 2014 r. również wojewódzki inspektor ochrony środowiska, wzywał organ wykonawczy gminy do jego uzupełnienia lub poprawienia. Począwszy od 2015 r., zgodnie z art. 9r ust. 1 ucpg, wioś tylko weryfikowali dane zawarte w omawianych sprawozdaniach.

Kontrola wykazała, że znaczna liczba gmin przekazała sprawozdania z opóźnieniem, tj. po terminie 31 marca roku następującego po roku którego sprawozdanie dotyczy, określonym w art. 9q ust. 2 ucpg. I tak:

- *w **województwie pomorskim** w 2013 r. terminu nie dotrzymało 2,3% gmin, w latach 2014 i 2015 wszystkie gminy przekazały sprawozdania w terminie, w 2016 r. po terminie przekazało 0,8% gmin;*
- *w **województwie śląskim** w 2013 r. po terminie sprawozdania złożyło 37,1% gmin, w 2014 r. nie dotrzymało terminu 13,7% gmin, w 2015 r. po terminie sprawozdania przekazało 19,7% gmin oraz w 2016 r. – 19,1% gmin;*
- *w **województwie opolskim** w 2013 r. po terminie sprawozdania złożyło 19,7% gmin, w 2014 r. – 4,2% gmin, w latach 2015 i 2016 wszystkie gminy dotrzymały terminu;*
- *w **województwie wielkopolskim** w 2013 r. terminu nie dotrzymało 12% gmin, 2014 r. – 2% gmin, w latach 2015 i 2016 wszystkie gminy przekazały sprawozdania w terminie;*
- *w **województwie mazowieckim** w 2013 r. terminu złożenia sprawozdania nie dotrzymało 15,9% gmin, w 2014 r. – 0,6% gmin, w latach 2015 i 2016 – 2,2% gmin;*
- *w **województwie świętokrzyskim** tylko jedna gmina w 2014 r. przekazała sprawozdanie po terminie.*

Wszyscy skontrolowani marszałkowie województw dokonywali weryfikacji sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach weryfikacji sprawdzano poprawność zawartych w nich danych dotyczących sposobów zagospodarowania odpadów, zgodność pomiędzy ilościami odpadów przedstawionymi w poszczególnych działach sprawozdania, poprawność obliczonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Zakres stwierdzanych nieprawidłowości był bardzo zróżnicowany. Obejmowały one m.in.: błędy w obliczeniach, brak pełnych danych w tabelach sprawozdań, wypełnienie sprawozdań niezgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. *w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*[43]. Opóźnione składanie sprawozdań wynikało z prowadzonych postępowań wyjaśniających m.in. na skutek konieczności ponownej weryfikacji przez gminy kwartalnych sprawozdań otrzymywanych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W wyniku kontroli sześciu wioś ustalono, że w latach 2013–2016 (I kw.), spośród 1003 gmin funkcjonujących na terenie sześciu wymienionych wyżej województw, 244 gminy przekazały sprawozdania z opóźnieniem. Nierzetelnie sporządzono 1021 sprawozdań, do których wioś zgłosili uwagi w wyniku ich weryfikacji.

Pięciu spośród sześciu skontrolowanych wioś, weryfikację gminnych sprawozdań przeprowadzało na zasadach uzgodnionej współpracy z marszałkami województw. Wzajemnie konsultowano uwagi i wymieniano informacje telefonicznie, pocztą elektroniczną lub na organizowanych w tym celu spotkaniach. Marszałkowie województw następnie informowali wioś o sposobie poprawienia przez gminy sprawozdań, a także o terminach przekazania przez gminy ich pierwszych i poprawionych wersji.

WIOŚ w Poznaniu od 2014 r. przyjął zasadę, że weryfikację gminnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przeprowadzają pracownicy Urzędu Marszałkowskiego, natomiast inspektorzy WIOŚ dokonują weryfikacji sprawozdań podczas kontroli gmin przeprowadzanych w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ucpg.

W ocenie NIK działanie takie naruszało art. 9r ucpg i zagrażało rzetelnemu przygotowaniu przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przekazywanego Ministrowi Środowiska, ponieważ tylko

[43] Dz. U. poz. 630.

10% gminnych sprawozdań podlegało weryfikacji wioś (zgodnie z Wytycznymi GIOŚ, inspektorzy wioś kontrolowali 10% gmin rocznie), a część sprawozdań weryfikowano po terminie 15 lipca, wyznaczonym na przekazanie sprawozdania wojewódzkiego.

NIK zwraca przy tym uwagę, że w ucpg nie określono terminów weryfikacji rocznych sprawozdań gmin przez wioś i marszałków województw, w wyniku czego sprawozdania te były korygowane w czasie znacznie przekraczającym termin przekazania Ministrowi Środowiska sprawozdań marszałków województw, co powodowało konieczność późniejszego poprawiania danych w sprawozdaniach wojewódzkich.

Skontrolowani prezydenci miast Gniezna i Płocka, burmistrzowie Gogolina, Stąporkowa, Władysławowa oraz Wójt Gminy Węgierska Górka terminowo przekazywali marszałkom województw i wioś roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013, 2014 i 2015.

W przypadku, gdy sprawozdanie było sporządzone nierzetelnie, marszałkowie województw, na podstawie art. 9r ust.2 ucpg, wzywali organ wykonawczy gminy, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni, a w przypadku, gdy było to drugie lub kolejne wezwanie – w terminie 14 dni.

Tylko jeden z sześciu badanych organów wykonawczych gmin, Wójt Gminy Węgierska Górka, nie otrzymał wezwania marszałka województwa do korekty sprawozdania. Pozostali prezydenci i burmistrzowie, w wyniku weryfikacji sprawozdań przez właściwego marszałka województwa i wioś, byli wzywani do ich uzupełnienia lub poprawienia. Uwagi marszałków i wioś do omawianych sprawozdań dotyczyły m.in. przypisania odpadom komunalnym niewłaściwych kodów procesów odzysku, braku nazw i adresów instalacji, w których dokonywano przetwarzania odpadów komunalnych z gminy, niespójnych danych, braku danych do wyliczenia uzyskanego poziomu ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania i niewłaściwego wyliczenia tego poziomu, usunięcia danych niedotyczących odpadów komunalnych, niewskazania sposobu zagospodarowania odpadów. Korekt sprawozdań dokonywano terminowo. Na przykład:

- ***Burmistrz Gogolina*** *przedstawiał nierzetelne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, w których do oceny funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przyjmowano uznaniowo różną liczbę mieszkańców: według danych GUS, danych z ewidencji ludności prowadzonej w UM lub danych wynikających z deklaracji właścicieli nieruchomości o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do wyliczania liczby mieszkańców objętych systemem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, uzyskiwanych poziomów recyklingu określonych frakcji odpadów komunalnych i poziomów ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Inspektor ds. ochrony środowiska Urzędu Gminy wyjaśnił m.in., że przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych*[44] *nie precyzują skąd należy wziąć dane o liczbie mieszkańców gminy do wyliczenia ww. poziomów recyklingu i biodegradacji odpadów. Wyjaśnił także, że w sprawozdaniu za 2015 r. podał dane o liczbie ludności gminy według deklaracji właścicieli nieruchomości o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, po uzyskaniu ustnej akceptacji pracownika Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, podczas gdy w sprawozdaniach za 2013 r. i 2014 r. pracownicy ww. Urzędu Marszałkowskiego nie akceptowali liczby mieszkańców wykazanych na podstawie przedmiotowych deklaracji.*

Kontrola NIK wykazała długotrwałość postępowania pięciu z sześciu kontrolowanych marszałków województw (opolskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, pomorskiego i wielkopolskiego) przy weryfikacji sprawozdań gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach. Wezwania do organów wykonawczych gmin, do uzupełnienia

[44] Dz. U. poz. 645.

lub poprawienia tych sprawozdań, wymienieni marszałkowie województw kierowali po upływie od dwóch do 11 miesięcy od otrzymania sprawozdań. Na przykład Marszałek Województwa Wielkopolskiego dopiero w dniu 13 stycznia 2016 r. wezwał Prezydenta Miasta Gniezna do dokonania korekty sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r. Również zbyt długo, do 2,5 miesiąca, sprawozdania gmin weryfikowali marszałkowie województw opolskiego i świętokrzyskiego, np. w przypadku sprawozdania za 2014 r. Burmistrza Gogolina i sprawozdania za 2013 r. Burmistrza Miasta i Gminy Stąporków.

Zdaniem NIK długotrwałe weryfikowanie przez marszałków województw sprawozdań, składanych przez organy wykonawcze gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, utrudniało marszałkom województw rzetelne i terminowe przygotowanie rocznych (wojewódzkich) sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi dla Ministra Środowiska. W niektórych przypadkach wiązało się też z koniecznością późniejszego przesyłania Ministrowi Środowiska sprawozdań skorygowanych.

W wyniku analizy sprawozdań, opracowanych w kontrolowanych sześciu gminach ustalono, że w latach 2012–2014 co roku wzrastały osiągane przez te gminy poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów oraz poziom ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Jednak, według stanu na koniec 2015 r. wymaganych poziomów nie osiągnęły:

- cztery gminy w zakresie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła;
- jedna gmina w zakresie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- jedna gmina w zakresie poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.

Analiza rocznych sprawozdań o realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przedstawianych marszałkom województw, wykazała zamieszczanie w niektórych z nich błędnie obliczonych wartości, np. uzyskanego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania oraz uzyskanego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości ponad 100%.

W ocenie NIK błędne wyliczenia świadczą o niewłaściwej interpretacji wzorów matematycznych do obliczania powyższych poziomów, określonych w rozporządzeniach Ministra Środowiska[45], zamieszczaniu w następstwie tego niewłaściwych danych w sprawozdaniach dla marszałków województw i wioś oraz o nierzetelnej weryfikacji sprawozdań przez te organy.

4. Sprawozdania marszałków województw z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi

Na podstawie sprawozdań gminnych, zgodnie z art. 9s ucpg, marszałkowie województw przekazywali Ministrowi Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie województwa. W kontrolowanym okresie wszystkie roczne sprawozdania marszałków województw zostały przekazane w terminie.

[45] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. *w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów* (Dz. U. poz. 676) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. *w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych* (Dz. U. poz. 645).

Sprawozdania powyższe podlegały korektom wynikającym z analizy własnej urzędów, autopoprawek wnoszonych przez organy wykonawcze gmin do sprawozdań gminnych lub z uwag wniesionych przez Ministra Środowiska. Korekty dotyczyły m.in niezgodności łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji z sumą mas odpadów podanych w sprawozdaniu, braku informacji na temat osiągniętego w województwie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wskazania sposobów zagospodarowania odpadów zgodnie z posiadanymi decyzjami.

Dokonywane przez gminy korekty sprawozdań zajmowały okres do dwóch lat. I tak:

- *na wezwanie **Marszałka Województwa Pomorskiego**, w 2013 r. trzykrotnie korekty rocznych sprawozdań gmin przekazały dwie gminy, a 25 gmin dwukrotnie; w 2014 r. korekty rocznych sprawozdań 14 gmin przekazało dwukrotnie, osiem gmin trzykrotnie, a trzy gminy czterokrotnie; w 2015 r. korekty rocznych sprawozdań jedna gmina przekazała trzykrotnie, a 10 gmin dwukrotnie. Ponadto Marszałek Województwa Pomorskiego złożył do sprawozdania z 2013 r. trzy korekty, w tym jedną w dniu 4 kwietnia 2015 r. w związku z uwagami Ministra Środowiska za 2014 r. i jedną korektę w dniu 15 marca 2016 r., uwzględniającą uwagi Ministra Środowiska;*
- *na wezwanie **Marszałka Województwa Mazowieckiego** do sprawozdań rocznych za 2012 r. dwie gminy przesłały korekty w grudniu 2012 r. i w kwietniu 2014 r., za rok 2013 gminy przesłały korekty w sierpniu 2014 r. i kwietniu 2015 r., za 2014 r. trzy gminy przesłały korekty we wrześniu 2015 r. oraz jedna gmina – w lutym i maju 2016 r.;*
- ***Marszałek Województwa Świętokrzyskiego** przesłał Ministrowi Środowiska jedną korektę sprawozdania za rok 2013 w listopadzie 2014 r. Minister Środowiska zaopiniował pozytywnie sprawozdanie w kwietniu 2015 r. Korektę sprawozdania za 2014 r. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego przesłał w listopadzie 2015 r., Minister Środowiska w maju 2016 r. poinformował o niestwierdzeniu błędów w sprawozdaniu;*
- *w **województwie opolskim** w 2013 r. wszystkie gminy zostały wezwane do złożenia korekt sprawozdań za 2012 r., w 2014 r. wezwanie otrzymało 56 gmin i jeden związek międzygminny, w 2015 r. – 57 gmin i jeden związek międzygminny. Opóźnienia w składaniu korekt sprawozdań wynosiły od dwóch do 36 dni.*

W ocenie NIK nierzetelne sporządzanie sprawozdań przez organy wykonawcze gmin i przez marszałków województw powodowało opóźnienia w przygotowywaniu rocznych analiz dokonywanych przez Ministra Środowiska, odnoszących się do osiągania określonych przepisami celów dla Polski, wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Powodowało również, że dane statystyczne nie przedstawiały faktycznego stanu rynku odpadów w poszczególnych latach.

Sprawozdania przekazywane przez gminy zawierały również informacje o osiągniętych przez poszczególne gminy i związki międzygminne poziomach:

– recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła (razem);
– recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
– ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Zdjęcie nr 6
Ważenie pojazdu opuszczającego teren RIPOK

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

W wyniku analizy sprawozdań gmin z pięciu województw ustalono, że do 4,6% w województwie sięgała liczba gmin, które w 2014 r. nie osiągnęły wymaganego 14% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych, do 26,7% – liczba gmin, które nie uzyskały wymaganego 38% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, a do 84,3% – liczba gmin, które nie uzyskały wymaganego 50% poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Kontrola w pięciu urzędach marszałkowskich wykazała, że:

- *spośród **123 gmin województwa pomorskiego**, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2012 r. nie uzyskało 18 gmin, tj. 14,6%, w 2013 r. – trzy gminy, tj. 2,4%, w 2014 r. – jedna gmina, tj. 0,8%; poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2012 r. nie uzyskało osiem gmin, tj. 6,5%, w 2013 r. i w 2014 r. – dwie gminy, tj. 1,6%. Najwięcej gmin nie osiągnęło poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, w 2012 r. – 43 gminy, tj. 34,9%, w 2013 r. – 39 gmin, tj. 31,7%, w 2014 r. – 20 gmin, tj.16,3%;*
- *spośród **314 gmin województwa mazowieckiego**, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku frakcji odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2012 r. nie uzyskały 144 gminy, tj. 45,9%, w 2013 r. – 56 gmin, tj. 17,8%, w 2014 r. – osiem gmin, tj. 2,5%, w 2015 r. – 21 gmin, tj.6,7%; poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2012 i 2013 r. nie osiągnęła jedna gmina, tj.0,3%, w 2014 r. i 2015 r. – cztery gminy, tj. 1,3%; poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów w 2012 r. nie osiągnęło 40 gmin, tj. 12,7%, w 2013 r. – 42 gminy, tj.13,4%, w 2014 r. – 27 gmin, tj. 8,6%, w 2015 r. – 18 gmin, tj. 5,7%;*
- *spośród **71 gmin województwa opolskiego**, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku frakcji odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2012 r. nie uzyskało 40 gmin, tj. 56,3%, w 2013 r. – 12 gmin, tj. 16,9%, w 2014 r. wszystkie gminy osiągnęły wymagany poziom; poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2012 r. nie osiągnęło 38 gmin, tj. 53,5%, w 2013 r. – sześć gmin, tj. 8,4%, w 2014 r. – trzy gminy, tj. 4,2%; poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów w 2012 r. nie osiągnęło 35 gmin, tj. 49,3%, w 2013 r. – 33 gminy, tj. 46,5%, a w 2014 r. – 24 gminy, tj. 33,8%;*
- *spośród **102 gmin województwa świętokrzyskiego**, poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku frakcji odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2013 r. nie uzyskało 10 gmin, tj. 9,8%, w 2014 r. wszystkie gminy osiągnęły wymagane poziomy; poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego*

użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2013 r. osiągnęły wszystkie gminy, w 2014 r. nie osiągnęła jedna gmina, tj. 1%; poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów w 2013 r. nie osiągnęło 88 gmin, tj. 86,3%, a w 2014 r. – 86 gmin, tj. 84,3%;

- *spośród **226 gmin województwa wielkopolskiego** do związków międzygminnych należały w 2012 r. 24 gminy, w 2013 r. – 78 gmin, w 2014 r. – 74 gminy. Wśród gmin nienależących do związków międzygminnych: poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku frakcji odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2012 r. nie osiągnęło 46 gmin spośród 202, tj. 22,8%, w 2013 r. – 15 gmin spośród 148, tj.10,1%, w 2014 r. – siedem gmin spośród 152, tj. 4,6%; poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2012 r. nie osiągnęły 93 gminy spośród 202, tj. 46,0%, w 2013 r. – 61 gmin spośród 148, tj. 41,2%, w 2014 r. – 42 gminy spośród 152, tj. 27,6%; poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów w 2012 r. nie uzyskało 86 gmin spośród 202, tj. 42,6%, w 2013 – 72 gminy spośród 148, tj. 48,6%, w 2014 r. – 83 gminy spośród 152, tj. 54,6%. Spośród siedmiu związków międzygminnych, w 2012 r. poziomów dla frakcji materiałowych i dla odpadów biodegradowalnych nie osiągnął jeden związek, w 2013 r. poziomów dla frakcji materiałowych nie osiągnęły trzy związki, a w 2014 r. jeden związek nie osiągnął poziomów dla frakcji materiałowych i jeden w zakresie ograniczenia odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania.*

W ocenie NIK, wobec powyższych ustaleń, zagrożona jest realizacja celu określonego w art. 3c ust. 1 ucpg, dotyczącego ograniczenia do 2020 r. masy odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania do 35%.

5. Sprawozdania marszałków województw z realizacji wpgo

We wszystkich skontrolowanych sześciu urzędach marszałkowskich opracowano sprawozdania z realizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2011–2013, które w 2014 r. zostały uchwalone przez sejmiki województw. Sprawozdania opracowano zgodnie z przepisami ustawy *o odpadach* oraz „*Wytycznymi do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2011–2013*", przekazanymi urzędom marszałkowskim przez Ministra Środowiska w 2014 r.

Celem opracowania sprawozdań było dokonanie analizy gospodarki odpadami na terenie poszczególnych województw oraz dokonanie oceny stanu realizacji celów wynikających z poszczególnych wpgo. W sprawozdaniach opracowanych w skontrolowanych urzędach marszałkowskich wykazano realizację celów odnoszących się do redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów oraz objęcia wszystkich mieszkańców gmin systemem selektywnego zbierania odpadów, natomiast stwierdzono niepełną realizację celu objęcia wszystkich rodzajów odpadów pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych selektywnym zbieraniem. I tak m.in.:

- *w **województwie opolskim** dokonano przeglądu realizacji 55 zaplanowanych zadań, z czego pięć zostało zrealizowanych, 40 było w trakcie realizacji, 10 nie zrealizowano. Ponadto stwierdzono, że wytworzono znacznie mniejszą ilość odpadów komunalnych od zakładanej (w latach 2011–2017 zakładano wytwarzanie rocznie od 325 312 Mg do 343 589 Mg, natomiast w latach 2013 i 2014 wytworzono 260 572 i 280 932 Mg odpadów komunalnych);*
- *w **województwie wielkopolskim** w latach objętych sprawozdaniem z realizacji wpgo oceniono, że gospodarka odpadami prowadzona była zgodnie z założeniami, uzyskano zakładane poziomy redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania: w 2013 r. – 47,8% (przy zaplanowanym udziale 50%), a w roku 2014 – 20,6%. Ograniczono również udział składowanych odpadów komunalnych z 41% w 2013 r. (przy zaplanowanym 60%) do 36% w roku 2014;*
- *w **województwie pomorskim** w sprawozdaniu z wpgo wskazano wykonanie zadań inwestycyjnych dotyczących budowy lub rozbudowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym składowisk i kompostowni. Nie zrealizowano trzech planowanych inwestycji, w tym budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów, dla której według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach*

oraz dwóch inwestycji pozostających w trakcie realizacji. W sprawozdaniu podano również, że masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa w okresie sprawozdawczym 2011–2013 wyniosła 1 949 944 Mg, z czego od właścicieli nieruchomości odebrano 1 791 917, tj. 91,9% Mg odpadów komunalnych, natomiast zebrano 158 027 Mg, tj. 8,1% odpadów komunalnych. Z odebranych i zebranych odpadów komunalnych, odzyskowi poddano 1 211 449 Mg, tj. 62,1% odpadów komunalnych, recyklingowi 75 567 Mg, tj. 3,9%.

W przypadku nieosiągnięcia zakładanych celów, jako przyczynę wskazywano m.in. niewystarczające moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w początkowym okresie funkcjonowania systemu, zbyt małe różnice w wysokości opłat za odbierane odpady komunalne zmieszane i zebrane selektywnie, brak zorganizowanego selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji, kierowanie strumienia zmieszanych odpadów komunalnych do składowania. Problemem zgłaszanym podczas kontroli był brak podstawy prawnej dla marszałka województwa do skutecznej egzekucji realizacji celów zakładanych w planach gospodarki odpadami, dotyczących redukcji składowanych odpadów ulegających biodegradacji, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu poszczególnych frakcji materiałowych, objęcia obowiązkiem selektywnego zbierania wszystkich rodzajów odpadów przez organy gmin.

W ocenie NIK konsekwencją niewłaściwego sposobu postępowania z odpadami i braku zorganizowanego selektywnego zbierania odpadów komunalnych u źródła może być m.in. nieosiągnięcie zakładanych przepisami prawa celów w gospodarowaniu odpadami, co może spowodować ograniczenie środków pomocowych dla Polski w kolejnej perspektywie finansowej.

6. Prowadzenie bazy danych o gospodarce odpadami

Zgodnie z art. 79 ustawy o odpadach tworzy się *Bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*, zwaną dalej „BDO". W myśl art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, BDO tworzy się najpóźniej do dnia 24 stycznia 2018 r. Do czasu utworzenia BDO, prowadzenie centralnej i wojewódzkich baz danych, zgodnie z art. 238 ust. 3 ww. ustawy, odbywa się na podstawie przepisów dotychczasowych.

Do czasu utworzenia BDO prowadzony jest przez Ministra Środowiska centralny system odpadowy, zwany dalej „CSO" i 16 wojewódzkich systemów odpadowych, zwanych dalej „WSO". Wyniki kontroli wykazały, że w skontrolowanych sześciu urzędach marszałkowskich prowadzono WSO, które nie zostały zaktualizowane od 2009 roku, nie dostosowano ich do obowiązujących przepisów prawa. Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi został w pełni wdrożony w lipcu 2013 roku, więc dane zgromadzone w WSO nie obejmowały informacji o gospodarowaniu odpadami komunalnymi, w tym o ilościach i rodzajach odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, które przedstawiane były przez organy wykonawcze gmin w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych marszałkowi województwa na podstawie art. 9q ucpg. W toku kontroli ustalono, że nie ma możliwości, na podstawie WSO, wygenerowania faktycznych danych o podmiotach transportujących odpady komunalne, o rzeczywistej ilości i rodzaju przetworzonych odpadów komunalnych, rodzajach procesów przetwarzania, decyzjach administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi. Z WSO nie ma również możliwości wygenerowania danych dotyczących podziału na odpady odbierane selektywnie i zmieszane, z wyodrębnieniem odpadów ulegających biodegradacji, objętych rocznym sprawozdaniem, przedkładanym przez organy wykonawcze gmin. Tylko w dwóch z sześciu badanych WSO możliwe było pozyskanie danych dotyczących łącznych rocznych mocy przerobowych instalacji przetwarzających odpady komunalne.

Zdaniem NIK, centralna i wojewódzkie bazy danych o odpadach, funkcjonujące w kontrolowanym okresie, dalece nie spełniały wymagań dla potrzeb monitorowania rynku odpadami komunalnymi. Z informacji Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2016 r., zasięgniętej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że „(…) *decyzją z dnia 5 lutego 2016 r. Minister Środowiska wyznaczył Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do utworzenia i administrowania Bazy Danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Zmiana wykonawcy BDO była związana z decyzją o rozszerzeniu zakresu BDO o dodatkowy moduł ewidencji odpadów obejmujący karty ewidencji odpadów i karty przekazania odpadów (…). W związku z powyższym GIOŚ zlecił zewnętrznemu wykonawcy realizację I etapu zadania pn. „Sporządzenie specjalistycznej koncepcji budowy Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami". Aktualnie trwa procedura odbioru przedmiotowej pracy. Natomiast kolejnym etapem prac nad utworzeniem BDO będzie opracowanie projektu technicznego systemu, również przez wykonawcę wyłonionego w drodze przetargu*".

W ocenie NIK, stan zaawansowania prac nad utworzeniem omawianej bazy danych, nie rokuje ich zakończenia w styczniu 2018 r.

Zdjęcie nr 7
Dyspozytornia RIPOK

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

3.2.3.2. Kontrole gospodarowania odpadami wykonywane przez marszałków województw, organy wykonawcze gmin i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

1. Wykonywanie kontroli przez marszałków województw

W kontrolowanym okresie, nadzór sześciu marszałków województw nad prowadzącymi instalacje do przetwarzania odpadów, w tym o statusie RIPOK, związany był przede wszystkim z prowadzeniem czynności organu właściwego do wydawania prowadzącym te instalacje pozwoleń zintegrowanych lub dokonywanie zmiany tych pozwoleń. W ramach kontroli pracownicy urzędów marszałkowskich dokonywali oględzin obiektów i pozyskiwali informacje o stanie instalacji od wioś. Z kontroli i oględzin sporządzano protokoły z opisem ustaleń i zaleceń, wzywano do zaniechania stwierdzonych naruszeń. Dokonywano również kontroli w zakresie przestrzegania prawa o ochronie środowiska, warunków decyzji wydawanych przez marszałka województwa oraz wykonywania postanowień wpgo.

Pracownicy urzędów marszałkowskich wykonywali kontrole na podstawie posiadanych upoważnień samodzielnie lub wspólnie z wioś. W przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości

przekazywali wioś informacje o instalacjach, w których je stwierdzono. Łącznie pracownicy sześciu skontrolowanych urzędów w latach 2013–2015 przeprowadzili 47 oględzin i kontroli prowadzących RIPOK. I tak:

- *w **województwie świętokrzyskim** w latach 2013–2015 przeprowadzono 16 kontroli RIPOK;*
- *w **województwie śląskim** przeprowadzono sześć kontroli RIPOK;*
- *w **województwie wielkopolskim** przeprowadzono 12 kontroli RIPOK;*
- *w **województwie pomorskim** przeprowadzono siedem kontroli RIPOK;*
- *w **województwie opolskim** 5-krotnie dokonano oględzin RIPOK, z których sporządzono protokoły;*
- *w **województwie mazowieckim** przeprowadzono jedną kontrolę, w ramach której skontrolowano dwie instalacje RIPOK w 2016 r.*

Pracownicy skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie przeprowadzali kontroli sprawdzających.

2. Wykonywanie kontroli przez organy wykonawcze gmin

Stosownie do art. 9u ust. 1 ucpg, pracownicy pięciu z sześciu badanych urzędów gmin kontrolowali podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie tych gmin, w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ucpg oraz zawartych z tymi podmiotami umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Przy czym:

- *pracownicy **Urzędu Miejskiego w Gogolinie** nie przeprowadzali z własnej inicjatywy kontroli podmiotów świadczących dla Gminy usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. W 2014 r. przeprowadzono natomiast taką kontrolę w Komunalnym Przedsiębiorstwie Wielobranżowym Gogolin Sp. z o.o., w wyniku wystąpienia w tej sprawie Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska[46].;*
- *pracownicy **Urzędu Gminy w Węgierskiej Górce** nie dokumentowali przeprowadzanych kontroli, co Wójt Gminy wyjaśnił niestwierdzaniem istotnych nieprawidłowości wymagających podjęcia stosownych działań;*
- *pracownicy **Urzędu Miasta Płocka** w okresie od II półrocza 2013 r. do maja 2016 r. przeprowadzili 300 kontroli w przedmiocie realizacji przez podmioty umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Kontrole polegały m.in. na wizjach lokalnych i badaniu przebiegu tras każdego samochodu za pomocą systemu GPS. W wyniku przeprowadzonych kontroli na ww. podmioty pięciokrotnie nałożono kary pieniężne w łącznej kwocie 8,9 tys. zł. Przyczynami kar m.in. było opóźnione o 3 dni dostarczenie pojemników do segregacji plastiku, dwukrotne opóźnienie (28 i 30 dni) odbioru odpadów komunalnych, niedotrzymanie terminu przekazania wykazu nieruchomości z pojemnikami i częstotliwością opróżniania, dostarczenie pojemników na szkło z opóźnieniem 43 i 90 dni. Nałożono również, na dwóch przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, kary pieniężne za nieprzekazanie zmieszanych odpadów do regionalnej instalacji, co stanowiło naruszenie art. 9x ust. 1 pkt 3 ucpg. Jedna z kar w kwocie 1000 zł została zmniejszona przez SKO do kwoty 500 zł (wykonanie decyzji zostało zawieszone), druga kara wynosiła 500 zł;*
- ***Burmistrz Władysławowa**, w wyniku kontroli realizacji umów na odbiór odpadów przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, nałożył kary:*
  - *w 2013 r. firmie odbierającej odpady komunalne w sektorze II w wysokości 5.088,00 zł, za niewyposażenie nieruchomości w worki do zbierania odpadów komunalnych segregowanych;*
  - *w 2015 r. Konsorcjum Firm, w wysokości 21.555,00 zł, za nieodebranie odpadów komunalnych z terenu wszystkich nieruchomości, odbiór odpadów z nieruchomości pomimo braku deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opóźnienia w poinformowaniu Zamawiającego o podpisaniu umowy z podwykonawcą na odbiór odpadów komunalnych, niepozostawienie worków do segregacji oraz mieszanie odpadów komunalnych zebranych selektywnie;*
  - *w 2015 r. PPU, w wysokości 30.000,00 zł, za mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych, co stanowiło naruszenie art. 9e ust. 2 ucpg. Firma odwołała się od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku. W czasie kontroli NIK sprawa była w toku;*

[46] Pismo z dnia 2 kwietnia 2014 r. skierowane przez OWIOŚ do organów wykonawczych gmin o sprawdzenie podmiotów odbierających odpady komunalne w związku ze zmniejszaniem się ilości odpadów komunalnych kierowanych do unieszkodliwiania lub odzysku w RIPOK.

- *pracownicy **Urzędu Miejskiego w Stąporkowie** w badanym okresie nie przeprowadzili żadnej kontroli podmiotów odbierających z terenu Gminy lub przetwarzających odebrane odpady komunalne;*
- *pracownicy **Urzędu Miejskiego w Gnieźnie** przeprowadzili 40 kontroli trzech podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.*

3. Wykonywanie kontroli przez Inspekcję Ochrony Środowiska

Planowanie kontroli

W latach 2013–2016 (I kw.) działalność wioś opierała się na rocznych planach pracy, uzgadnianych z wojewodami. W planach tych określano zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych inspektoratu, m.in. listę celów kontrolnych w danym roku, liczbę planowanych kontroli, z wyszczególnieniem kontroli problemowych i kompleksowych, a także listę podmiotów przewidzianych do kontroli.

W planach kontrolnych wszystkich sześciu badanych WIOŚ (w Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Opolu, Poznaniu i Warszawie) uwzględniono kontrole dotyczące przestrzegania przepisów ucpg i uod, obejmowane corocznym ogólnokrajowym cyklem kontrolnym, stosownie do Wytycznych corocznie wydawanych przez GIOŚ[47] (zwanych dalej „Wytycznymi"). W Wytycznych określano m.in. zakres podmiotowy kontroli, wskazując, że kontrolami należy objąć:

a) w 2013 r. – 10% gmin z poszczególnych województw;

b) w 2014 r. – 10% gmin z poszczególnych województw, które nie zostały objęte kontrolą w poprzednim cyklu kontrolnym, gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w liczbie takiej samej jak liczba skontrolowanych gmin, wszystkie RIPOK ujęte w wpgo oraz instalacje do zastępczej obsługi regionów, które po modernizacji i rozbudowie uzyskają status RIPOK, a także instalacje zastępcze do kompostowania i do składowania odpadów;

c) w 2015 r. – 10% gmin z poszczególnych województw, które nie zostały objęte kontrolą w poprzednich cyklach kontrolnych oraz gminne jednostki organizacyjne zajmujące się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ponadto RIPOK, w których stwierdzono rażące naruszenia w trakcie kontroli przeprowadzonych w ramach cyklu kontrolnego w 2014 r. oraz 10% instalacji, ujętych w wpgo, do zastępczej obsługi regionów;

d) w 2016 r. – 10% gmin z poszczególnych województw, które nie zostały objęte kontrolą w poprzednich cyklach kontrolnych, RIPOK, w których stwierdzono rażące naruszenia w trakcie kontroli przeprowadzonych w ramach cyklu kontrolnego w 2015 r. oraz instalacje, które do dnia 1 lipca 2015 r. były obowiązane uzyskać pozwolenia zintegrowane w związku ze zmianą przepisów.

[47] a) Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu przestrzegania przez gminy przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.), na 2013 r.;
b) Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych RIPOK, instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu oraz gminnych jednostek organizacyjnych, na 2014 r.;
c) Wytyczne do przeprowadzenia w 2015 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu oraz gminnych jednostek organizacyjnych;
d) Wytyczne do przeprowadzenia w 2016 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W Wytycznych określano również zakres przedmiotowy kontroli, wskazując m.in. obowiązki gmin dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi oraz obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania i przetwarzania odpadów komunalnych wynikające z przepisów prawa, których realizację wioś powinny objąć kontrolami.

W latach 2013–2015, w sześciu wioś objętych kontrolą NIK, zaplanowano przeprowadzenie 705 kontroli dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi w urzędach gmin, gminnych jednostkach organizacyjnych odbierających odpady komunalne, u prowadzących RIPOK i instalacje zastępcze, w tym: 210 kontroli w 2013 r., 249 kontroli w 2014 r., 246 kontroli w 2015 r. W badanym okresie najwięcej kontroli zaplanowano w województwie mazowieckim – 261, a najmniej – 37 – w województwie opolskim. W czterech wioś wykonano zaplanowaną liczbę kontroli, natomiast w WIOŚ w Poznaniu oraz w WIOŚ w Warszawie nie przeprowadzono kontroli, odpowiednio, w pięciu i dziewięciu jednostkach[48].

Poza kontrolami planowymi, inspektorzy wioś przeprowadzali także kontrole doraźne (pozaplanowe i interwencyjne) dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, podejmowane na wniosek marszałków województw, starostów, państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych, Policji, w wyniku poinformowania przez inwestorów o zamiarze oddania do użytkowania instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (nowo zbudowanej lub przebudowanej)[49] albo o zamiarze zamknięcia części instalacji, a także w wyniku interwencji osób prywatnych w sprawie uciążliwości funkcjonowania instalacji do przetwarzania odpadów.

W badanym okresie przeprowadzono 179 kontroli doraźnych, z tego 47 kontroli w 2013 r., 56 – w 2014 r., 60 – w 2015 r. i 16 – w I kwartale 2016 r. Najwięcej takich kontroli przeprowadzili inspektorzy WIOŚ w Warszawie – 82, podczas gdy w województwie opolskim kontroli doraźnych w całym badanym okresie nie przeprowadzano.

Zakres kontroli doraźnych nie różnił się od zakresu kontroli prowadzonych w ramach działalności planowej i obejmował przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych. Kontrole były realizowane w oparciu o zasady prowadzenia kontroli, określone w Informatycznym Systemie Wspomagania Kontroli, a od 2016 r. w Informatycznym Systemie Kontroli.

[48] Spośród 146 kontroli zaplanowanych w WIOŚ w Poznaniu, nie przeprowadzono czterech kontroli w 2013 r. i 2014 r. z powodu dostosowania zakresu kontroli do Wytycznych GIOŚ oraz jednej kontroli w 2013 r. z powodu nieujęcia jednostki w uchwale Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w sprawie wykonania wpgo. W WIOŚ w Warszawie w latach 2013–2015 nie przeprowadzono dziewięciu kontroli, spośród 267 planowanych, z powodu braków kadrowych.

[49] Zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.).

Zdjęcie nr 8
Wirówki do odwadniania osadów ściekowych

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

a) Wykonywanie kontroli na wniosek marszałka województwa

W okresie 2013–2016 (I kw.) do pięciu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, z sześciu kontrolowanych przez NIK, marszałkowie województw 22-krotnie występowali o przeprowadzenie kontroli spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska przez instalację, obiekt budowlany lub jego część, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w związku z wszczęciem postępowania w sprawie:

– istotnej zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów – art. 41a ust. 6 uod;
– wydania zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części – art. 146 ust. 5 uod.

Z wnioskami o przeprowadzenie takich kontroli nie występował Marszałek Województwa Świętokrzyskiego[50]. Żaden z marszałków województw nie występował do badanych wioś o przeprowadzenie kontroli w związku z wszczęciem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów – art. 41a ust. 1 uod.

Wszystkie wnioski marszałków województw o przeprowadzenie omawianych kontroli, zostały zrealizowane przez wioś. Kontrole inspektorzy wioś przeprowadzali wspólnie z przedstawicielami marszałka województwa. W badanym okresie przeprowadzono dwie kontrole istniejących instalacji w związku z wszczęciem przez marszałka województwa postępowania w sprawie istotnej zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów oraz 19 kontroli w związku z wszczęciem przez marszałka województwa

[50] W toku kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego ustalono, że Marszałek Województwa w latach 2013–2016 (I kw.) dla nowych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wydawał wyłącznie pozwolenia zintegrowane, co nie było objęte wymogiem kontroli instalacji przez wioś. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego nie występował również do ŚWIOŚ o przeprowadzenie kontroli spełniania wymagań ochrony środowiska przez istniejącą instalację, w której jest prowadzone przetwarzanie odpadów, w związku z istotną zmianą zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

postępowania w sprawie wydania zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego części. Jedną kontrolę zaplanowano na III kwartał 2016 r., tj. po okresie objętym kontrolą NIK. Ze wszystkich kontroli sporządzono protokoły kontroli.

W wyniku siedmiu kontroli stwierdzono nieprawidłowości, w tym w sześciu dotyczących składowisk odpadów i jednej dotyczącej istniejącej instalacji do przetwarzania odpadów.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych[51] obejmowały: niewystarczające moce przerobowe instalacji; niewydzielenie miejsc magazynowania odpadów i przedmiotów lub substancji, które utraciły status odpadów; niezapewnienie wyposażenia niezbędnego do magazynowania odpadów i wyposażenia niezbędnego do zachowania parametrów technicznych procesu przetwarzania odpadów; niewyposażenie instalacji w urządzenia zapobiegające lub ograniczające wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. W wyniku postanowienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska negatywnie opiniującego spełnienie przez instalację wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, Marszałek Województwa Mazowieckiego odmówił wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów komunalnych przedsiębiorcy prowadzącemu instalację.

Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolach składowisk odpadów dotyczyły m.in.: składowania na zamkniętym składowisku odpadów[52] i w jego otoczeniu kilkudziesięciu ton odpadów gruzu i ceramiki budowlanej, tworzyw sztucznych i tekstyliów oraz nieprzestrzegania harmonogramu rekultywacji składowiska; prowadzenia budowy skarp i obwałowań kwatery składowiska[53] niezgodnie z Instrukcją eksploatacji składowiska odpadów; niepełnego prowadzenia monitoringu składowiska[54]; niewłaściwego stanu technicznego urządzeń stanowiących wyposażenie składowiska[55]; przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do składowania[56]; braku decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska[57].

b) Wykonywanie kontroli organów wykonawczych gmin

W okresie 2013–2015, zgodnie z planami kontroli oraz Wytycznymi GIOŚ na poszczególne lata, inspektorzy sześciu badanych wioś przeprowadzili kontrole organów wykonawczych 330 gmin i 10 związków międzygminnych[58] utworzonych przez 90 gmin. Kontrolami obejmowano corocznie od 10,2% do 12,7% gmin każdego z województw. Celem kontroli było dokonanie oceny przestrzegania przez gminy przepisów wynikających z ucpg, z uwzględnieniem oceny organizacji systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, oceny sprawności jego działania i nadzoru nad funkcjonowaniem systemu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w działaniach 260 organów gmin i związków międzygminnych, polegające m.in. na:

51 Kompostownia odpadów zielonych w Bielicach, gmina Sochaczew w województwie mazowieckim.

52 Składowisko w gminie Olszanka w województwie opolskim.

53 Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne we wsi Kowale w województwie opolskim.

54 Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Karolewie w województwie wielkopolskim.

55 Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Bonikowie w województwie wielkopolskim.

56 Składowisko odpadów w Kopaszynie w województwie wielkopolskim.

57 Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Sławienku, gmina Lubasz, województwo wielkopolskie.

58 W I kwartale 2016 r. kontroli w powyższym zakresie nie przeprowadzano, zgodnie z dyspozycją zawartą w Wytycznych GIOŚ, by kontrole rozpocząć po dniu 31 marca 2016 r.

– spóźnionym podejmowaniu w 2013 r. uchwał w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości i stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości. Nieterminowe podjęcie uchwał, a co za tym idzie późne złożenie deklaracji przez właścicieli nieruchomości spowodowało brak informacji w gminach o zapotrzebowaniu na sprzęt do odbioru odpadów i utrudniło zbiórkę odpadów w pierwszym okresie funkcjonowania nowego systemu;
– nieuchwaleniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie;
– niezorganizowaniu punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych;
– zlecaniu wykonywania usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców gminy wybranemu przedsiębiorcy z pominięciem procedur przetargowych;
– nieegzekwowaniu od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przekazywania tych odpadów do RIPOK;
– nieudostępnianiu na stronie internetowej gminy wymaganych informacji dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi;
– niedotrzymaniu wymaganych terminów złożenia rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
– nieosiąganiu wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych rodzajów odpadów komunalnych oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania i niepoprawnym wyliczaniu powyższych poziomów.

Kontrole 108 gmin i jednego związku międzygminnego, przeprowadzone przez sześć wioś w 2015 r. wykazały, że:

– wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła nie osiągnęło 28 gmin, tj. 25,9% gmin skontrolowanych;
– wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie osiągnęły 22 gminy, tj. 20,4% gmin skontrolowanych;
– wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania nie osiągnęło 66 gmin, co stanowiło 61,1% gmin skontrolowanych.

Ze wszystkich kontroli, przeprowadzonych przez wioś w gminach, sporządzano protokoły, w których przedstawiano ustalenia kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydawali, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska*[59], zarządzenia pokontrolne, w których m.in. wskazywali konieczne działania naprawcze i wyznaczali termin usunięcia nieprawidłowości. W odpowiedzi na zarządzenia pokontrolne wioś, organy wykonawcze gmin informowały o realizacji zawartych w nich zaleceń.

[59] Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w ramach cykli kontrolnych dotyczących przestrzegania przepisów ucpg, w latach 2013–2015 inspektorzy 16 wioś przeprowadzili kontrole 855 gmin oraz 22 związków międzygminnych.

Kary dla gmin

W przypadkach, gdy w wyniku weryfikacji rocznych sprawozdań gmin lub kontroli terenowych w gminach, stwierdzono naruszenia, o których mowa w art. 9z ust. 1, 2 i 4 ucpg, tj.: przekazanie po terminie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie lub nierzetelne sporządzenie takiego sprawozdania; nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; niezorganizowanie przez organ wykonawczy gminy przetargu na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wszczynali postępowanie w sprawie wydania decyzji o nałożeniu na gminę kary pieniężnej.

W latach 2013–2016 (I kw.), sześciu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, wydało organom wykonawczym gmin 365 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, w łącznej kwocie 8.939,1 tys. zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 36 zł[60] do 626,6 tys. zł[61]. Najwięcej kar dotyczyło niedotrzymania terminu złożenia rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast decyzje o najwyższych karach pieniężnych dotyczyły niezorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w gminie.

Kontrola NIK wykazała, że zapłatę znacznej liczby kar, ok. 97%, zawieszono lub umorzono. Na przykład:

- *Ś**więtokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska** w latach 2013–2015 wydał 54 decyzje o nałożeniu kar pieniężnych na gminy (z tytułu nieosiągnięcia wymaganych poziomów: a) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, b) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, c) ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania) na łączną kwotę 315,6 tys. zł. Przy czym, zapłatę kar nałożonych 28 decyzjami, na łączną kwotę 277,8 tys. zł, zawieszono do dnia 30 kwietnia 2017 r. w związku z podjęciem przez gminy działań naprawczych, a kary nałożone 18 decyzjami, na łączną kwotę 31,2 tys. zł, umorzono w wyniku zrealizowania w gminach działań naprawczych, które przyniosły zamierzony skutek (np. osiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i odzysku odpadów). Ostatecznie do zapłaty pozostawała łączna kwota 6,6 tys. zł, co stanowiło 2,1% wartości kar pieniężnych nałożonych ośmioma decyzjami;*
- ***Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowisk**a w badanym okresie wydał 30 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych z tytułów jw., w łącznej wysokości 1.994,1 tys. zł, z czego zawieszono zapłatę 12 kar (jedną do 30 kwietnia 2019 r.) na łączną kwotę 1.491,0 tys. zł, wszczęto postępowanie w sprawie zawieszenia płatności siedmiu kar na łączną kwotę 271,1 tys. zł, do GIOŚ skierowano odwołania od pięciu decyzji o nałożeniu kar na łączną kwotę 197,6 tys. zł, umorzono kary na łączną kwotę 27,3 tys. zł, nałożone trzema decyzjami. Uiszczono należności wynikające z trzech decyzji, na łączną kwotę 7,1 tys. zł, co stanowiło 0,4% kwoty nałożonych kar;*

[60] Kara pieniężna dla gminy Koszarawa wymierzona przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z tytułu nieosiągnięcia w 2014 r. wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

[61] Kara pieniężna nałożona przez Wielkopolskiego Inspektora Ochrony Środowiska gminie Września za nieosiągnięcie poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w 2014 r.

- ***Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*** *w badanym okresie wydał 53 decyzje o nałożeniu kar pieniężnych z tytułów jw., w łącznej wysokości 1.137,0 tys. zł, z czego zawieszono zapłatę kar wynikających z ośmiu decyzji, na łączną kwotę 786,9 tys. zł, umorzono kary nałożone 14 decyzjami, na łączną kwotę 194,8 tys. zł, a w sprawie ośmiu decyzji o nałożeniu kar na kwotę 116,0 tys. zł, prowadzono postępowanie odwoławcze w GIOŚ. Ostatecznie do zapłaty pozostawała łączna kwota 39,3 tys. zł, co stanowiło 3,5% wartości kar pieniężnych nałożonych 23 decyzjami.*

Kontrola NIK wykazała ponadto, że jeden z sześciu skontrolowanych wioś zaniechał wszczęcia siedmiu postępowań w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kar pieniężnych za niedotrzymanie terminu złożenia sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. Zaniechał również wydania zarządzenia pokontrolnego po kontroli jednej z gmin, w której stwierdził nieosiągnięcie w 2012 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali i tworzyw sztucznych.

- ***Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*** *zaniechał wszczęcia postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 9z ust. 1 pkt 1 ucpg, wobec siedmiu gmin, które przekazały roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. po wymaganym terminie, tj. po dniu 31 marca 2013 r. Zawiadomienia o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kary pieniężnej z powodu niewypełnienia w 2013 r. obowiązku dotyczącego terminowego złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 9q ust. 1 ucpg, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Opolu skierował do tych gmin dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie ponad 3 lat od otrzymania sprawozdań. Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że „…zaistniała sytuacja związana jest głównie z niedoszacowaniem obsady kadrowej WIOŚ, a w szczególności w Wydziale Inspekcji. (...) Ze względu na wagę sprawy nieprzerwanie czynię starania o wzrost liczby etatów i mimo oczywistej potrzeby nie jestem w stanie uzyskać pozytywnego rozwiązania tego problemu".*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w myśl art. 9zb ust. 2 ucpg, kary pieniężne, o których mowa m.in. w art. 9z ust. 1, 2 i 4 ucpg, nakłada w drodze decyzji wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[62] jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Jednocześnie NIK zauważa, że do kar pieniężnych, o których mowa w przepisach ucpg, stosuje się – zgodnie z art. 9zf tej ustawy – przepisy działu III (Zobowiązania podatkowe) ustawy – *Ordynacja podatkowa*. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy – *Ordynacja podatkowa*, zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej powstaje z dniem doręczenia decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska ustalającej jej wysokość. Jednocześnie przepisy ww. ustawy w art. 68 § 1 przesądzają o tym, że zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej nie powstaje w sytuacji, gdy decyzja ustalająca to zobowiązanie nie zostanie doręczona przed upływem trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek złożenia rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Tym samym należało uznać, iż doręczenie decyzji nakładających na ww. gminy kary pieniężne, o których mowa w art. 9z ust. 1 pkt 1 ucpg, za przekazanie po terminie rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r., możliwe było jedynie do dnia 31 grudnia 2016 r., co w ocenie NIK istotnie zwiększało ryzyko niewyegzekwowania tych kar pieniężnych zwłaszcza w sytuacji, gdy zobowiązana do uiszczenia takiej należności gmina odwoła się od decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a organ odwoławczy – stwierdzając naruszenie przepisów postępowania – uchyli zaskarżoną decyzję w całości i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

[62] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

- ***Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*** *zaniechał wydania, na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, zarządzenia pokontrolnego po przeprowadzeniu we wrześniu 2013 r. kontroli w gminie Rudniki, w toku której stwierdzono naruszenie art. 3b ucpg, polegające na nieosiągnięciu przez gminę w 2012 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali i tworzyw sztucznych. OWIOŚ wyjaśnił, że „…na mocy art. 23 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, art. 9z ucpg, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., za tego rodzaju naruszenie nie można było nałożyć administracyjnej kary pieniężnej. Pracownik kontrolujący winien w takiej sytuacji przygotować zarządzenie pokontrolne ze wskazaniem stwierdzonych naruszeń. Ponieważ jednak, pracownik kontrolujący tego nie wykonał, a uchybienie miało charakter incydentalny, przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą".*

Zdaniem NIK powyższe zaniechanie świadczy o braku należytej staranności w działaniach pracowników WIOŚ w Opolu. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 2 ustawy *o Inspekcji Ochrony Środowiska* tylko w zarządzeniu pokontrolnym możliwe jest nałożenie na kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej obowiązku poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. Jednocześnie NIK zauważa, że jedynie wydanie zarządzenia pokontrolnego może skutkować – zgodnie z art. 31a ust. 1 ww. ustawy – odpowiedzialnością kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej za niepoinformowanie w wyznaczonym terminie o zakresie wykonania tego zarządzenia lub za niezgodne z prawdą poinformowanie o wykonaniu tego zarządzenia.

W badanym okresie inspektorzy pięciu z sześciu kontrolowanych wioś, nie przeprowadzali kontroli sprawdzających realizację zarządzeń pokontrolnych przez organy wykonawcze gmin. Wyjaśniając powody zaniechania rekontroli w urzędach gmin, wioś informowali m.in. o przeprowadzaniu, zamiast kontroli, analizy i oceny dostarczonych przez gminy informacji o realizacji zaleceń zawartych w zarządzeniach wioś oraz o weryfikacji gminnych rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Informowali również o szerokim zakresie zadań nałożonych na Inspekcję Ochrony Środowiska, w tym w związku z wejściem w życie ucpg oraz o ograniczeniach kadrowych. Nieliczne kontrole sprawdzające przeprowadzali jedynie inspektorzy WIOŚ w Opolu.

- ***Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska****, wyjaśniając przyczyny niepodejmowania kontroli sprawdzających w gminach, podał że „Obowiązkiem WIOŚ, zgodnie z Wytycznymi (…), jest przeprowadzenie (od 2013 r.) kontroli w 10% gmin, co daje 13 kontroli rocznie. Za każdym razem są to nowe gminy, aby uzyskać informacje umożliwiające ocenę postępowania z odpadami komunalnymi z jak największej ilości jednostek samorządu. Sprawdzanie wykonania zarządzeń pokontrolnych, tak samo jak postępowanie w sprawie ewentualnego zawieszania i umarzania kar za niewykonanie obowiązku recyklingu lub ograniczenia masy odpadów, odbywa się przez ocenę i weryfikację dostarczonych przez gminę dokumentów oraz weryfikację sprawozdań za kolejny rok. W okresie 2013–2015 w kontrolowanych gminach nie stwierdzono nieprawidłowości (poza wymierzaniem ww. kar), które wymagałyby przeprowadzenia ponownych kontroli w terenie".*

W ocenie NIK, weryfikacja informacji przekazywanych przez gminy, oparta na założeniu ich wiarygodności, nie stanowiła dostatecznego dowodu wykonania przez gminy zaleceń zawartych w zarządzeniach pokontrolnych wioś.

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w badanym okresie 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wydało 837 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na organy wykonawcze gmin za nieprzestrzeganie art. 9z ust. 1, 2 i 4 ucpg, na łączną kwotę 10.965.036 zł, z czego uiszczono 443.729 zł, tj. 4,0%, przy czym GIOŚ nie posiadał informacji o uiszczeniu należnych kar (na kwotę 1.331.079 zł) przez gminy z województwa dolnośląskiego i śląskiego.

Zdjęcie nr 9
Studnia do odgazowywania składowiska odpadów wraz z pochodnią do spalania gazu

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

c) Kontrole podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych

Na terenie działania kontrolowanych sześciu wioś, w 2013 r. funkcjonowały 73 instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych o statusie RIPOK oraz 298 instalacji pełniących rolę instalacji zastępczych na wypadek awarii RIPOK lub do czasu uzyskania przez RIPOK wystarczających mocy przerobowych. Natomiast w 2016 r. liczba regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wzrosła do 133, a liczba instalacji zastępczych zmalała do 264.

W latach 2013–2016 (I kw.) inspektorzy skontrolowanych sześciu wioś przeprowadzili 478 kontroli prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, obejmując nimi wszystkie RIPOK oraz 97 zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Kontrole powyższe prowadzono w oparciu o plany pracy wioś, uwzględniające Wytyczne GIOŚ, a także w ramach kontroli doraźnych.

Kontrole dotyczyły przestrzegania przez prowadzących powyższe instalacje przepisów uod, ucpg i wydanych decyzji administracyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, a ich celem było m.in. określenie możliwości instalacji w zakresie przyjmowania i prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych z regionu gospodarki odpadami komunalnymi, ocena wypełniania wymagań ustawowych dla RIPOK oraz sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania nowego systemu odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli RIPOK i instalacji zastępczych polegały m.in. na:

- prowadzeniu bez zezwolenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów;
- nierzetelnym sporządzaniu kart przekazania odpadów, niezgodności ilości odpadów wykazanej w kartach ewidencji odpadów z ilością odpadów wykazaną w kartach przekazania odpadów oraz w dokumentach z wagi;
- przekazywaniu odpadów nieuprawnionym odbiorcom;
- nieprawidłowej klasyfikacji odpadów powstających w wyniku procesów przetwarzania;
- nierzetelnym sporządzaniu dla gminy lub przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie, z którymi ma zawarte umowy, informacji o odpadach, przekazanych mu przez przedsiębiorcę lub gminę, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów;
- nieprzestrzeganiu instrukcji prowadzenia składowiska;
- naruszeniu warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie m.in. dopuszczalnej ilości odpadów wytwarzanych w instalacji, sposobu magazynowania odpadów;
- przekroczeniu mocy przerobowych instalacji;
- przyjmowaniu odpadów spoza regionu lub województwa;
- składowaniu na składowisku odpadów komunalnych zmieszanych, niepełnego prowadzenia monitoringu składowiska odpadów;
- poinformowaniu wioś o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego niezgodnie z prawdą (kara aresztu, ograniczeniu wolności lub kara grzywny na podstawie art. 31a ustawy o IOŚ).

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2013–2015 Inspekcja Ochrony Środowiska otrzymała powiadomienia o 79 pożarach na składowiskach odpadów, które wystąpiły w latach 2013–2016 (I kw.) w 13 województwach, w tym najwięcej w województwie śląskim, dolnośląskim i mazowieckim. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska byli informowani o pożarach przez organy wykonawcze gmin, Państwową Straż Pożarną lub jednostki zarządzania kryzysowego, a także dowiadywali się o nich podczas kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. GIOŚ poinformował również, że instalacje (składowiska odpadów), w których wystąpiły pożary, objęte zostały corocznymi kontrolami wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, a prowadzący instalacje zobowiązani do prowadzenia stałego monitoringu składowisk w celu przeciwdziałania przyczynom pożarów, zmniejszenia ilości magazynowanych odpadów, wyznaczenia dróg dojazdowych – pożarowych do poszczególnych sektorów magazynowych. Wioś nakładali ponadto administracyjne kary pieniężne na podmioty, które naruszyły warunki posiadanych decyzji dotyczących gospodarowania odpadami. W dwóch przypadkach wioś skierowali wnioski do sądów o ukaranie podmiotów, na podstawie art. 189 ust. 2 pkt 10 uod, w związku z utrzymywaniem i prowadzeniem składowisk odpadów komunalnych w sposób niezapewniający

zachowania wszystkich wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych i ochrony środowiska, wynikających z instrukcji prowadzenia składowisk. Koszty likwidacji skutków pożarów wynosiły od 500 zł do 27.000 tys. zł. Środki na likwidację skutków pożarów pozyskiwane były z ubezpieczeń posiadanych przez podmioty prowadzące instalacje.

W latach 2013–2016 (I kw.) sześć skontrolowanych przez NIK podmiotów prowadzących RIPOK, poddanych zostało 26 kontrolom, z czego pięć kontroli przeprowadzili marszałkowie województw, 20 wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska i jedną pracownicy urząd gminy. Przeprowadzone kontrole wykazały liczne naruszenia m.in. nieprawidłowe prowadzenie ewidencji odpadów, nierzetelne przygotowywanie sprawozdań, niedotrzymanie terminów przekazywania sprawozdań, niepoprawną klasyfikację odpadów po przetworzeniu w instalacjach, niewłaściwy sposób postępowania z odpadami poprocesowymi, przekraczanie masy odpadów dopuszczonej do przetworzenia w pozwoleniach na przetwarzanie odpadów, naruszenie warunków eksploatacji składowiska. Marszałkowie województw kierowali pouczenia i zalecenia, natomiast wioś wydawali zarządzenia pokontrolne, a w dwóch przypadkach nałożyli karę pieniężną w wysokości 500 zł i 100 zł.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował, że w ramach cykli kontrolnych dotyczących przestrzegania przepisów ucpg, w latach 2013–2015 inspektorzy 16 wioś przeprowadzili kontrole 385 RIPOK oraz 145 instalacji do zastępczej obsługi regionów.

Kary dla prowadzących RIPOK i instalacje zastępcze

W wyniku stwierdzenia w podmiotach prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych naruszeń, o których mowa w art. 9za ucpg, tj. odbierania odpadów od podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości spoza regionu gospodarki odpadami, niezawierania umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych z podmiotem odbierającym takie odpady od właścicieli nieruchomości w regionie gospodarki odpadami, nieodbierania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotu przekazującego te odpady do instalacji do zastępczej obsługi regionu, nieprzedstawiania kalkulacji kosztów zagospodarowania odebranych odpadów, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydawali decyzje o nałożeniu na te podmioty kar pieniężnych.

W latach 2013–2016 (I kw.) sześciu, objętych kontrolą NIK, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nałożyło na prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych 50 kar pieniężnych, w łącznej kwocie 561.481 zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 500 zł do 105.450 zł. Jedna z tych kar, na kwotę 8.610 zł została umorzona, a w sprawie pięciu kar, w łącznej wysokości 319.695 zł, w czasie kontroli NIK prowadzone były postępowania odwoławcze.

d) Kontrole odbierających odpady od właścicieli nieruchomości

W okresie objętym kontrolą inspektorzy pięciu wioś przeprowadzili 114 kontroli 90 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym 25 jednostek gminnych.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku tych kontroli polegały m.in. na:

– nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odebranych odpadów, nieprawidłowym wyliczaniu uzyskanych poziomów recyklingu odpadów i ograniczenia ilości odpadów biodegradowalnych przekazanych do składowania;
– nieprzekazywaniu organom wykonawczym gmin sprawozdań wymaganych art. 9n ucpg;

– przekazywaniu odpadów do niewłaściwych RIPOK, do innych instalacji niż RIPOK, poza region gospodarki odpadami komunalnymi;
– braku pozwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów;
– braku wpisu do rejestru w gminach, z terenu których podmiot odbierał odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
– prowadzeniu działalności w zakresie transportu odpadów bez zezwolenia.

Ze wszystkich kontroli sporządzono protokoły, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, również zarządzenia pokontrolne. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska każdorazowo otrzymywali informacje kierowników skontrolowanych jednostek o realizacji zaleceń pokontrolnych.

W postępowaniach kontrolnych dwóch wioś spośród sześciu badanych, NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na przeprowadzeniu kontroli w jednostce, która zaprzestała odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy oraz na ograniczeniu lub zaniechaniu przeprowadzania kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Mianowicie:

- ***Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*** *ograniczył kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do kontroli gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości niezamieszkanych, na których powstają odpady komunalne. Wyjaśniając przyczyny takiego planowania kontroli p.o. PWIOŚ podał, że kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości należą wyłącznie do kompetencji organów wykonawczych gmin*[63] *oraz że „(…) prowadzenie kontroli w podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie przez wojewódzki inspektorat byłoby działaniem nieracjonalnym, ponieważ nie posiada kompetencji umożliwiających wymierzanie sankcji przy stwierdzeniu naruszeń przepisów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie.";*
- *Przy tym* ***w WIOŚ w Gdańsku*** *w 2015 r. zaplanowano i wykonano kontrolę Zespołu Zakładów Obsługi Miasta Hel, jako gminnej jednostki organizacyjnej, zajmującej się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkanych, na których powstają odpady komunalne. Kontrola NIK wykazała, że powyższa jednostka od 1 maja 2014 r. nie odbierała odpadów komunalnych z terenu gminy Hel i zgodnie z tym nie była umieszczona w ewidencji gminnych jednostek organizacyjnych odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości prowadzonej w WIOŚ w Gdańsku, wg stanu na 1 stycznia 2015 r. P.o. PWIOŚ, wyjaśnił m.in. że: „(…) nie posiadał informacji o zaprzestaniu obierania opadów przez ZZOM z dniem 30.04.2014 r.";*
- ***Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska*** *nie podejmował kontroli przestrzegania przepisów ucpg oraz uod przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, natomiast w 2014 r. zwrócił się*[64] *o wykonanie takich kontroli do organów wykonawczych wszystkich gmin z terenu województwa opolskiego. W piśmie wyznaczył termin na poinformowanie OWIOŚ o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz podjętych działaniach pokontrolnych. Analiza treści odpowiedzi przesłanych przez 39 gmin wykazała,*

63 P.o. PWIOŚ wyjaśnił m.in., że „Kontrole przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w stosunku do przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz nakładanie kar pozostają w kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Organy wykonawcze gminy jako jedyne są zobowiązane do kontrolowania prawidłowości wykonywania działalności regulowanej. Zgodnie z art. 9b ust. 1 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 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej". Natomiast zgodnie z art. 70 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej „Spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr danej działalności".

64 W piśmie, znak WI.7021.1.11.2014.ZK z dnia 2 kwietnia 2014 r., OWIOŚ wskazał, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta zgodnie z art. 9u ucpg sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, stosując do tego m.in. art. 379 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, natomiast zgodnie z art. 9p ucpg, w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1 lub art. 9o ust. 1 ucpg, może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

że gminy te przeprowadziły łącznie 30 kontroli 10 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w wyniku których tylko w dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania oraz przekazywaniu odpadów do niewłaściwej instalacji. Ponadto gminy poinformowały OWIOŚ, że sprawują bieżącą kontrolę nad procesem gospodarowania odpadami dzięki odpowiednim zapisom zamieszczonym w specyfikacjach istotnych warunków zamówień na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy *o Inspekcji Ochrony Środowiska* nie przewidują wyłączenia powyższych jednostek z kontroli prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Ustawodawca wprost określił, że do zadań IOŚ należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit.a ww. ustawy) oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (art. 2 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy). Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości mogą podlegać kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska, która w odróżnieniu od sprawowanej przez gminy kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ucpg oraz realizacji postanowień zawartych umów, powinna objąć spełnianie przez podmioty odbierające odpady wymogów dotyczących ochrony środowiska.

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w ramach cykli kontrolnych dotyczących przestrzegania przepisów ucpg, w 2015 r. inspektorzy 16 wioś przeprowadzili łącznie kontrole 61 gminnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w gminie. Podsumowując wyniki kontroli GIOŚ stwierdził, że Opolski WIOŚ skontrolował cztery z siedmiu takich jednostek funkcjonujących w województwie opolskim, a Wielkopolski WIOŚ nie skontrolował żadnej jednostki. Jako przyczyny niewykonania powyższych kontroli Opolski WIOŚ wskazał braki kadrowe, a Wielkopolski WIOŚ poinformował, że: *„Nie kontrolowano gminnych jednostek organizacyjnych, które odbierają odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a wytwarzane są odpady komunalne (…) gdyż zgodnie z posiadaną wiedzą (na czas planowania kontroli) na terenie objętym działalnością WIOŚ w Poznaniu nie działały tego typu jednostki organizacyjne"*. W pismach przekazujących Wytyczne do kontroli na 2015 r. i 2016 r., GIOŚ zobligował wioś do ścisłego ich stosowania, a uwagi dotyczące jakości informacji przekazywanych przez wioś, GIOŚ przedstawiał na naradach z wioś oraz podczas spotkań z naczelnikami wydziałów inspekcji wioś.

Kary dla odbierających odpady od właścicieli nieruchomości w gminach

W przypadkach stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 9y ust. 1 ucpg, m.in. mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, nieprzekazywania odebranych odpadów do odpowiedniej regionalnej lub zastępczej instalacji do ich przetwarzania, przekazania sprawozdania o odebranych odpadach po terminie lub sprawozdania nierzetelnego, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nakładali w drodze decyzji kary pieniężne: na organy wykonawcze gmin (w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych) lub na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie (w przypadku innych niż gminne jednostki organizacyjne).

W latach 2013–2016 (I kw.) sześciu, objętych kontrolą NIK, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska nałożyło na gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminie trzy kary pieniężne, w łącznej kwocie 2.000 zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 500 zł do 1.000 zł.

Innym niż gminne jednostkom organizacyjnym odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminach, wioś wydali 10 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych w łącznej kwocie 7.000 zł. Wysokość pojedynczej kary wynosiła od 500 zł do 2.000 zł.

W latach 2013–2016 (I kw.) objęci kontrolą wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie wydawali decyzji na podstawie art. 32 ust. 1 uod, wstrzymujących działalność posiadaczy odpadów, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi. Nie wydawali również decyzji, w trybie art. 9k ucpg, o zakazie wykonywania przez gminną jednostkę organizacyjną działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat.

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2013–2015 wioś wydali 29 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych za nieprzestrzeganie art. 9y ust. 1 i 2 ucpg przez gminne jednostki organizacyjne odbierające odpady od właścicieli nieruchomości, na łączną kwotę 22.117 zł. Wysokość uiszczonych kar wyniosła 15.578 zł.

Zdjęcie nr 10
Monitoring terenu RIPOK

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, skarg, doniesień medialnych, dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK. Podjęto ją z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu – *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Kontrola została przeprowadzona w: sześciu urzędach marszałkowskich (województwa mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego); w sześciu urzędach miast lub gmin (Władysławowa, Węgierskiej Górki, Stąporkowa, Gogolina, Gniezna i Płocka), po jednym z terenu każdego województwa; w sześciu podmiotach prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w ww. gminach oraz w sześciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska z terenu wybranych województw.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz Delegatury NIK w Katowicach, Kielcach, Opolu, Poznaniu i Warszawie. Każda z jednostek organizacyjnych NIK przeprowadziła cztery kontrole w: urzędzie marszałkowskim, urzędzie miasta/gminy, podmiocie prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych i w wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w jednostkach niekontrolowanych, tj. w:

– Ministerstwie Środowiska, m.in. w przedmiocie stanu opracowania przez marszałków województw aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz zaawansowania prac nad utworzeniem *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*, wymaganej art. 79 uod;
– Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, m.in. w sprawie nadzoru nad stosowaniem przez wioś *„Wytycznych do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach…”;* liczbie, wysokości i egzekucji kar nałożonych na kontrolowane przez Inspekcję Ochrony Środowiska podmioty za nieprzestrzeganie przepisów prawa i decyzji administracyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi; monitorowania przez GIOŚ postępowania z odpadami „wysokokalorycznymi”; występowania pożarów na składowiskach odpadów.

W wyniku kontroli sporządzono 24 wystąpienia pokontrolne.

Do trzech wystąpień pokontrolnych zgłoszono zastrzeżenia. Marszałek Województwa Śląskiego pismem z dnia 22 września 2016 r. zgłosił trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 19 października 2016 r. uwzględnił w całości jedno zastrzeżenie, w części jedno zastrzeżenie i oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Prezydent Miasta Płocka pismem z dnia 8 sierpnia 2016 r. zgłosił jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego. W dniu 30 sierpnia 2016 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli podjął uchwałę o uwzględnieniu zastrzeżenia w części.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska pismem z dnia 22 lipca 2016 r. zgłosił jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, uchwałą z dnia 10 sierpnia 2016 r. uwzględnił zastrzeżenie w części.

W wystąpieniach sformułowano 30 wniosków pokontrolnych, z czego 14 zostało zrealizowanych, sześć jest w trakcie wykonania, a realizacji 10 wniosków nie podjęto.

Do marszałków województw wnioskowano o:

- rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami dla województw, zgodnie z art. 39 ustawy *o odpadach* oraz corocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9s ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,* przekazywanych Ministrowi Środowiska;
- bieżące monitorowanie wszystkich wskaźników ustalonych dla celów wskazanych w WPGO, w sposób umożliwiający weryfikację stopnia wdrażania celów tego planu i ewentualne podejmowanie działań służących jego realizacji;
- podjęcie skutecznych działań zmierzających do przyspieszenia postępowań o udzielenie pozwoleń zintegrowanych.

Do prezydentów, burmistrzów i wójtów miast i gmin wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań w celu osiągniecia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania;
- rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i dokumentowanie zgłaszanych do nich uwag;
- sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi;
- rzetelne prowadzenie ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w celu kontroli wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z *ucpg;*
- podejmowanie kontroli w podmiotach prowadzących gospodarkę odpadami wytworzonymi na terenie Gminy oraz rzetelne sporządzanie dokumentacji z przeprowadzanych kontroli.

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wnioskowano m.in. o:

- przestrzeganie *Wytycznych*[65] GIOŚ w zakresie doboru jednostek do kontroli;
- przestrzeganie terminów przekazania sprawozdań z realizacji cyklów kontrolnych Inspekcji Ochrony Środowiska;
- wszczynanie bez zbędnej zwłoki postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych wobec gmin przekazujących roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi z opóźnieniem lub przygotowanych nierzetelnie;
- wydawanie zarządzeń pokontrolnych w przypadku stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości.

[65] Patrz przypis 47.

Do prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie:
  - prowadzenia ewidencji odpadów w sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi wymogami oraz rzetelnego sporządzania zbiorczych zestawień w zakresie gospodarowania odpadami;
  - przestrzegania przez pracowników warunków przyjmowania i przetwarzania odpadów ustalonych/określonych w ustawie *o odpadach,* pozwoleniu na wytwarzanie odpadów, pozwoleniu zintegrowanym oraz Instrukcji prowadzenia składowiska odpadów;
- terminowe przekazywanie do gmin i podmiotów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości informacji o odpadach, które poddane zostały procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazane w tym celu innemu posiadaczowi odpadów;
- przekazanie Marszałkowi (Województwa Pomorskiego) skorygowanych zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobie gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów za lata 2013–2015;
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne:

Marszałkowie województw poinformowali m.in., że:

- dołożona zostanie należyta staranność przy wypełnianiu obowiązku sprawozdawczego. Ponadto Marszałek Województwa Pomorskiego poinformował, że w celu zapewnienia ciągłej poprawy jakości sporządzanych sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi kontynuowane będą szkolenia i coroczna aktualizacja poradnika dla pracowników gmin w tym zakresie;
- w zakresie egzekwowania celów założonych w WPGO, środki wskazane w załączniku do ustawy o odpadach będą brane pod uwagę oraz będą wykorzystywane do realizacji celów zawartych w WPGO;
- zmodyfikowano procedurę związaną z wezwaniem podmiotów do uzupełniania braków we wnioskach o udzielenie pozwolenia zintegrowanego.

Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie miast i gmin poinformowali m.in., że:

- w celu osiągniecia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła prowadzone są m.in. działania edukacyjne dot. zasad segregacji odpadów (ulotki, konkursy), mieszkańcy deklarujący selektywny sposób zbierania odpadów otrzymali dodatkowy, oznaczony na żółto pojemnik na odpady opakowaniowe a funkcjonowanie RIPOK umożliwi dodatkowo wyselekcjonowanie odpadów wskazanych do odzysku lub recyklingu ze strumienia odpadów zmieszanych; w celu osiągnięcia wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania prowadzono działania edukacyjne, a objazdowa zbiórka spowodowała wzrost ilości odpadów zielonych przekazywanych do kompostowania;
- pracownicy merytoryczni zostali poinformowani o konieczności rzetelnego wypełniania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, nowo zatrudnione osoby zostaną przeszkolone w zakresie sporządzania tych sprawozdań;

– sporządzili analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 r. i zamieścili je w Biuletynie Informacji Publicznej;
– zadanie gminy prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w celu kontroli wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z *ucpg* będzie wykonywane rzetelnie, a bieżąca ewidencja umów została zaktualizowana;
– w chwili obecnej nadzór nad prawidłowym zagospodarowaniem jest prowadzony na bieżąco, w sposób ciągły, tzn. w sytuacjach pojawiających się okoliczności lub sygnałów kontrole w podmiotach prowadzących gospodarkę odpadami wytworzonymi na terenie gminy byłyby przeprowadzone, analizowana jest również opcja zwiększenia liczby pracowników prowadzących takie kontrole. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli, będą sporządzane protokoły.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska poinformowali m.in., że:
– zobowiązano kierowników stosownych wydziałów do zwrócenia uwagi na celowość wprowadzania do planu kontroli zakładów, mając na uwadze racjonalne wykorzystanie potencjału WIOŚ;
– zobowiązano właściwych pracowników do prowadzenia ścisłego nadzoru nad terminowością i przestrzeganiem dat wykonywania opracowania i przekazywania sprawozdań;
– wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych wobec gmin przekazujących roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi z opóźnieniem lub przygotowanych nierzetelnie, będzie realizowane bez zbędnej zwłoki, w miarę możliwości kadrowych, z zachowaniem terminów ustawowych;
– poleceniem służbowym przypomniano wszystkim pracownikom Wydziału Inspekcji o konieczności sporządzania zarządzeń pokontrolnych w razie stwierdzenia nieprawidłowości.

Prowadzący instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych poinformowali m.in., że:
– w ramach działań naprawczych wdrażano nowy system ewidencji przyjmowanych odpadów, który w znaczny sposób poprawi rzetelność zestawień zbiorczych w zakresie gospodarowania odpadami i umożliwi w pełni monitorowanie przepływu odpadów, a także doprecyzowano, poprawiono i przedłożono pracownikom zakres obowiązków osób odpowiedzialnych za prowadzenie dokumentacji;
– przekazywanie gminom i podmiotom odbierającym odpady od właścicieli nieruchomości informacji o odpadach, które poddane zostały procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazane w tym celu innemu posiadaczowi odpadów, będzie odbywać się terminowo;
– przekazali Marszałkowi Województwa Pomorskiego skorygowane zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobie gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów za lata 2013–2015;
– w ramach wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, kadra zarządzająca przeprowadzać będzie kwartalne i doraźne kontrole wewnętrzne, pracownicy zostaną poddani systematycznym szkoleniom branżowym zewnętrznym i wewnętrznym. Uszczelniono system kontroli wewnętrznej dotyczący

sporządzania dokumentów i sprawozdań związanych z RIPOK tak, aby jego funkcjonowanie było zgodne z decyzją na przetwarzanie odpadów oraz przepisami obowiązującego prawa w zakresie gospodarki odpadowej.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli.

W wyniku kontroli pozyskano pożytki finansowe na kwotę 3.200,00 zł, skutkiem podjęcia przez Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Opolu postępowań administracyjnych w stosunku do sześciu gmin w sprawie nałożenia kar pieniężnych z tytułu uchybienia postanowieniom art. 9q ucpg oraz uiszczenia przez dwie gminy ww. należności.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Problematykę związaną z gospodarką odpadami (w tym odpadami komunalnymi) reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która weszła w życie w dniu 23 stycznia 2013 r.[66], zwana dalej „uod". 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 uod 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; zmieszane odpady komunalne pozostają nimi nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Natomiast **gospodarowanie odpadami** (art. 3 ust. 1 pkt. 2) to 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.

Ustawodawca nałożył obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami w art. 34 ust. 1 uod. Przepis ten stanowi, że dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim (art. 34 ust. 3). Plany te dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego sporządzany jest plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych – art. 34 ust. 4.

Krajowy plan gospodarki odpadami opracowuje minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a uchwala go Rada Ministrów (art. 36 ust. 1). Wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa uchwala sejmik województwa (art. 36 ust. 2). Wraz z uchwaleniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik podejmuje uchwałę w sprawie jego wykonania. W uchwale tej może być wskazana spalarnia odpadów komunalnych jako ponadregionalna spalarnia odpadów komunalnych, jeżeli wynika to z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 38 ust. 1–2a).

Art. 35 uod stanowi o treści planów gospodarki odpadami, m.in. określa elementy wspólne dla krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami, przy czym dokonano podziału tych elementów na obligatoryjne (ust. 1–2) i fakultatywne (ust. 3). W wojewódzkich planach gospodarki odpadami powinny być zawarte następujące elementy:

– podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;

[66] Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

– wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
– plan zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych (art. 35 ust. 4).

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

W art. 39 uod określony został obowiązek sprawozdawczości 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 środowiska, 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

Przepisy art. 23-24 uod. określają zasady zbierania i transportu odpadów W myśl art. 24 ust. 1 uod, transport odbywa się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności uwzględniając właściwości fizyczne i chemiczne odpadów. Kto, transportując odpady, naruszy ww. wymagania, podlega odpowiedzialności karnej z art. 174 ust. 1 uod.

Zlecający usługę transportu odpadów ma obowiązek wskazać w umowie wykonującemu usługę transportu odpadów miejsce przeznaczenia odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy je dostarczyć. Transportujący jest związany tym wskazaniem (art. 24 ust. 3-4). Transportujący odpady jeśli nie wykona tego obowiązku podlega odpowiedzialności karnej – z art. 174 ust. 2 uod.

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

Zgodnie z art. 27 uod to wytwórca odpadów jest obowiązany do gospodarowania wytworzonymi przez siebie odpadami. Wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają:

– zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, lub
– koncesję na podziemne składowanie odpadów, pozwolenie zintegrowane, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie odrębnych przepisów;
– wpis do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5, że działalność taka nie wymaga uzyskania decyzji lub wpisu do rejestru.

Jeżeli wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów przekazuje odpady następnemu posiadaczowi odpadów, który posiada wyżej wspomnianą decyzję albo posiada wpis do rejestru, odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami, *z* chwilą ich przekazania, przechodzi na tego następnego posiadacza odpadów (art. 27 ust. 3).

Zgodnie z art. 27 ust. 6 ustawy o odpadach potwierdzeniem przejścia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami na następnego posiadacza odpadów w przypadku wytwórcy zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych jest dokument potwierdzający unieszkodliwienie, ponieważ dopiero z chwilą dokonania unieszkodliwienia tych odpadów przez następnego posiadacza odpadów, ww. podmioty są zwolnione z odpowiedzialności za ich zbieranie lub przetwarzanie. Przetwarzanie odpadów co do zasady ma miejsce tylko w **instalacjach i urządzeniach** – art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1.

Pojęcia „instalacja" i „urządzenie" są zdefiniowane w poś, w art. 3 pkt 6 i pkt 42. Pojęcie **instalacji** rozumiane jest jako: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami. Natomiast **urządzenie** to niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu.

Na podstawie art. 29 ust. 2 instalacje oraz urządzenia do przetwarzania odpadów eksploatuje się tylko wówczas, gdy spełniają wymagania ochrony środowiska, w tym nie powodują przekroczenia standardów emisyjnych, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska, oraz pozostałości powstające w wyniku działalności związanej z przetwarzaniem odpadów będą przetwarzane z zachowaniem wymagań określonych w ustawie.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na podstawie art. 32, może w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku m.in. takich naruszeń jak:

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

Postępowanie w sprawie wydania decyzji wszczyna się z urzędu. Na wniosek posiadacza odpadów, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze postanowienia, określić termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zawieszając na ten czas postępowanie. Termin nie może być dłuższy niż rok od dnia doręczenia postanowienia. W przypadku gdy nieprawidłowości nie zostaną usunięte w terminie wskazanym w postanowieniu, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzyma, w drodze decyzji, działalność posiadacza odpadów w zakresie dotyczącym gospodarowania odpadów (art. 32 ust. 2–4).

W decyzji o wstrzymaniu działalności (art. 32 ust. 5 i ust. 6) określa się termin wstrzymania działalności, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zaprzestania wykonywania działalności naruszającej wymogi określone przepisami prawa. Termin wstrzymania działalności nie może być dłuższy niż rok od dnia doręczenia decyzji o wstrzymaniu działalności. Po stwierdzeniu, że ustały przyczyny wstrzymania działalności, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek zainteresowanego, wyraża, w drodze decyzji, zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności.

Ponadto w art. 20 ust. 7 ustawodawca zakazał **przetwarzania** (tj. procesu odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie)[67] poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone zmieszane odpady komunalne; pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, odpadów zielonych (**zasada bliskości**). Zakazany jest także przywóz na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów, odpadów wytworzonych poza obszarem tego regionu – art. 20 ust.8. W uod zostały przewidziane wyjątki od ww. zasady. Nie stosuje się tej zasady w przypadkach:

- wyznaczenia instalacji przewidzianej do zastępczej obsługi regionu gospodarki odpadami komunalnymi, poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym odpady te zostały wytworzone (ust. 9);
- przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do spalarni odpadów komunalnych wskazanej jako ponadregionalna instalacja do obsługi danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (ust. 10);
- przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych niezbędnych do przeprowadzenia rozruchu spalarni określonej jako ponadregionalna instalacja do obsługi danego regionu w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (ust. 11).

Region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi, w myśl art. 35 ust. 5, obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez regionalną instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 35 ust. 6) jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 poś, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający m.in.:

- mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych

[67] Art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy *o odpadach*.

o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Ponadregionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest spalarnia odpadów komunalnych o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 500 tys. mieszkańców, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki, zwana dalej „ponadregionalną spalarnią odpadów komunalnych".

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

Zgodnie z art. 41 uod **prowadzenie zbierania odpadów** i **prowadzenie przetwarzania odpadów** wymaga uzyskania zezwolenia. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2). Organem właściwym jest (art. 41 ust. 3):

- **marszałek województwa**:
  - dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
  - dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg;
  - dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i dla instalacji określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- **starosta** – w pozostałych przypadkach;
- **regionalny dyrektor ochrony środowiska** do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów na terenach zamkniętych.

Działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów. W świetle art. 41a uod – zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

Obowiązek uzyskania **pozwolenia zintegrowanego** dotyczy prowadzących instalacje (osób prawnych lub fizycznych), których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (art. 201 POŚ). Rodzaje takich instalacji do dnia 5 września 2014 r. określało *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 roku w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych*

elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.[68] Od dnia 5 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości[69]. Wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego, zgodnie z art. 208 ust. 1 ustawy – POŚ, powinien zawierać informacje określone dla wniosków o wydanie pozwoleń: **na wytwarzanie odpadów** zgodnie z przepisami art. 184 ust. 2 i 4 POŚ oraz art. 18 ust. 1 i art. 63 uod.

Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami prowadzony jest przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1).

W tym miejscu należy przywołać przepisy przejściowe uod. Zgodnie z art. 234 ust. 1[70] wyżej wymieniony rejestr tworzy się najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 23 stycznia 2013 r. W okresie przejściowym, w trakcie którego miał być utworzony rejestr i dokonane wpisy, zastosowanie miały przepisy art. 234–235 uod.

W art. 49 ust. 3 i 4 ustawodawca określił właściwość miejscową marszałka województwa przy dokonywaniu wpisu z urzędu. W myśl ww. przepisów wpisu do rejestru na wniosek oraz wpisu do rejestru z urzędu w przypadku podmiotu, który uzyskał wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na podstawie ustawy ucpg, dokonuje marszałek województwa, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu.

Wpisu do rejestru z urzędu, w przypadkach, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1–5 (w tym posiadacz odpadów, który uzyskał pozwolenie zintegrowane), dokonuje marszałek województwa, właściwy ze względu na miejsce wykonywania działalności.

Natomiast dla transportujących odpady marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek takiego podmiotu (art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. b).

Rejestr stanowi integralną część Bazy danych o produktach i opakowaniach (BDO) oraz o gospodarce odpadami (art. 49 ust. 6). Dokonując wpisu do rejestru, marszałek województwa, nadaje podmiotowi indywidualny numer rejestrowy (art. 54 ust.1). Po zakończeniu działalności przez dany podmiot, jego numer rejestrowy nie może być nadany innemu podmiotowi (art. 54 ust. 3). Z art. 55 uod wynika, że wpis do rejestru jest tożsamy z nadaniem wnioskodawcy statusu użytkownika posiadającego indywidualne konto w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

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[71] uod. Dokumenty ewidencji odpadów, w przypadku posiadaczy odpadów, stanowią: karty przekazania odpadów, karty ewidencji odpadów, karty ewidencji komunalnych osadów ściekowych,

68 Dz. U. Nr 122, poz. 1055.

69 Dz. U. poz. 1169.

70 Przepis ten zmieniony został z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 108 ustawy z dnia 11 września 2015 r. *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym* – Dz. U. poz. 1688. Zmian polegała na wykreśleniu terminu 36 miesięcy i dodaniu wyrazów: „łącznie z BDO".

71 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. *w sprawie katalogu odpadów* – Dz. U. Nr 112, poz. 1206 uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r. przez Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. *w sprawie katalogu odpadów* – Dz. U. poz. 1923.

karty ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, karty ewidencji pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 67 ust. 1). Wyżej wymienione dokumenty zawierają następujące informacje:

- imię i nazwisko lub nazwę posiadacza odpadów oraz adres zamieszkania lub siedziby;
- miejsce przeznaczenia odpadów – w przypadku wytwórcy odpadów;
- sposoby gospodarowania odpadami, a także dane o ich pochodzeniu – w przypadku posiadacza odpadów prowadzącego przetwarzanie odpadów;
- miejsce pochodzenia odpadów oraz odpowiednio: miejsce przeznaczenia, częstotliwość zbierania odpadów, sposób transportu oraz przewidywaną metodę przetwarzania odpadów.

Kartę przekazania odpadów sporządza posiadacz odpadów, który przekazuje odpady. Sporządza się ją w odpowiedniej liczbie egzemplarzy – po jednym dla każdego z posiadaczy odpadów, który przejmuje odpady. Ten z kolei, zgodnie z ust. 3 art. 69, potwierdza przyjęcie odpadów niezwłocznie po otrzymaniu karty.

BDO, zgodnie z art. 238 ust. 1 uod, powinna być utworzona do 23 stycznia 2016 r. Wyżej wymieniony termin został wydłużony do dnia 24 stycznia 2018 r.[72]. Minister właściwy do spraw środowiska ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" informacje o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru (art. 238 ust. 2). W myśl art. 238 ust. 3 uod:

– centralne i wojewódzkie bazy danych dotyczące wytwarzania i gospodarowania odpadami – prowadzone przez marszałka województwa na podstawie art. 37 ust. 6 i 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[73];
– centralne i wojewódzkie bazy danych dotyczące wytwarzania i gospodarowania odpadami – prowadzone przez ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie art. 36 ust. 10 ustawy o odpadach z 2001 r.;

do czasu utworzenia BDO są prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych.

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

– rodzaju i ilości odpadów poddanych przetwarzaniu i zastosowanych procesach przetwarzania;
– składowiskach odpadów, z podziałem na składowiska w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w tym informacje o zamkniętych składowiskach odpadów w trakcie monitoringu, zamkniętych składowiskach odpadów, dla których został zakończony monitoring, z podaniem współrzędnych położenia granic obszaru składowiska określonych w państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz rodzajów składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem składowisk odpadów, na których są składowane odpady zawierające azbest lub wydzielonych części na terenie składowisk zaliczonych do składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczonych do składowania wyłącznie odpadów zawierających azbest;
– poszczególnych rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów wraz z podaniem ich położenia, mocy przerobowych i rodzaju stosowanej technologii oraz ilości i rodzajów odpadów przetwarzanych w tych instalacjach;

[72] Przepis ten został zmieniony z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 108 ust. 1 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 11 września 2015 r. *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym* – Dz. U. poz. 1688.

[73] Dz. U. z 2010 r. Nr 185 poz. 1243, ze zm.

– podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wraz z informacjami o ilości odebranych odpadów komunalnych, z podziałem na odbierane selektywnie i zmieszane, z wyodrębnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
– gospodarowaniu odpadami komunalnymi w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem z realizacji zadań, o których mowa w art. 9q i art. 9s ucpg.

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

W art. 103 uod wskazany został sposób realizacji procesu unieszkodliwiania odpadów, jakim jest **składowanie.** Zgodnie z ww. przepisem odpady składuje się na składowisku odpadów, w podziemnym składowisku odpadów (art. 6 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[74]), w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych[75]). Ustawodawca wskazał trzy typy składowisk odpadów, są to: składowisko odpadów niebezpiecznych, składowisko odpadów obojętnych oraz składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne mogą być składowane m.in. odpady komunalne (art. 107 ust. 1 pkt 1). Do składowania na składowisku odpadów mogą być dopuszczone wyłącznie odpady po spełnieniu następujących przesłanek:

– sporządzenia podstawowej charakterystyki (art. 110 uod) – chyba że zachodzi wyjątek przewidziany w art. 110 ust. 3, polegający na tym, że jeżeli wydano pozwolenie zintegrowane lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów zawierające wszystkie informacje charakteryzujące odpady, to podstawowej charakterystyki odpadów nie sporządza się;
– przeprowadzenia testów zgodności – jeżeli są wymagane na podstawie art. 113 uod;
– dokonania weryfikacji określonej w art. 114 ust. 2 ww. ustawy.

Za przestrzeganie tych przepisów odpowiedzialność ponosi zarządzający składowiskiem odpadów, którego zachowania noszą znamiona czynów zabronionych jako wykroczenia:

– jeżeli przyjmuje odpady do składowania bez podstawowej charakterystyki – z art. 189 ust. 1 pkt 1 uod,
– jeżeli przyjmuje odpady do składowania bez wymaganych testów zgodności – z art. 189 ust. 1 pkt 2 tej ustawy,
– jeżeli nie dokonuje weryfikacji – z art. 189 ust. 2 pkt 1.

Podstawową charakterystykę odpadów bez przeprowadzania badań, o których mowa w art. 117 uod, sporządza się dla odpadów komunalnych o ile pochodzą od jednego wytwórcy odpadów i stanowią jeden strumień odpadów. Przez pojęcie **„strumień odpadów"** rozumie się odpady pochodzące z jednego regionu gospodarki odpadami komunalnymi (art. 110 ust. 6).

W myśl art. 116 uod, w pierwszej kolejności zarządzający składowiskiem odpadów, a w razie jego braku władający powierzchnią ziemi (w rozumieniu art. 3 pkt 44 POŚ) ma obowiązek, do czasu zamknięcia składowiska, przechowywać, a w przypadku swoich następców przekazać dokumenty ewidencji odpadów, jakimi są podstawowa charakterystyka odpadów oraz wyniki testów zgodności.

[74] Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.
[75] Dz. U. z 2013 r. poz. 1136, ze zm.

Ponadto, zarządzający składowiskiem odpadów przed ich przyjęciem do składowania jest obowiązany do ustalenia masy przyjmowanych odpadów oraz sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów lub dokumentach wymaganych przy międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (art. 119 pkt 1 i 2).

Odpady, co do zasady, art. 29 ust. 1 uod, przetwarzane są w instalacjach lub urządzeniach, ponieważ w art. 30 ust. 1 expressis verbis ujęty jest zakaz przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami. 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. Jednym z rodzajów przetwarzania odpadów jest termiczne przekształcanie odpadów prowadzone wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 26 uod przez pojęcie **„spalarnia odpadów"** rozumie się zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych; jeżeli współspalanie odpadów odbywa się w taki sposób, że głównym celem tej instalacji nie jest wytwarzanie energii ani wytwarzanie produktów materialnych, tylko termiczne przekształcenie odpadów, wówczas instalacja ta uważana jest za spalarnię odpadów.

Z kolei przez **„współspalarnie odpadów"** – rozumie się zakład lub jego część, których głównym przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii lub produktów, w których wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych (art. 3 ust. 1 pkt 31 uod).

W myśl art. 156 uod zarządzającym spalarnią odpadów lub współspalarnią jest podmiot prowadzący termiczne przekształcanie odpadów odpowiednio w spalarni odpadów lub współspalarni odpadów. Tym podmiotem może być osoba fizyczna lub prawna, która „prowadzi lub kontroluje w całości lub w części instalacje lub obiekt energetycznego spalania, spalarnię odpadów lub współspalarnię odpadów lub, w przypadku gdy jest to przewidziane w prawie krajowym, której powierzono decydujące uprawnienia ekonomiczne dotyczące technicznego funkcjonowania instalacji lub obiektu"[76].

[76] Art. 3 pkt 15 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. *w sprawie emisji przemysłowych* (*zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola*) – Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., str. 17.

Ww. podmiot – w myśl art. 160 ust. 2 uod – przyjmując odpady do ich termicznego przekształcenia jest zobowiązany do: ustalenia masy odpadów, sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów, dokumentach wymaganych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[77] – w przypadku przywozu odpadów z zagranicy, oraz w dokumentach wymaganych przepisami o transporcie towarów niebezpiecznych – w przypadku transportu odpadów stanowiących towary niebezpieczne.

Ponadto, zarządzający spalarnią lub współspalarnią odpadów jest zobowiązany również do badania fizycznych i chemicznych właściwości odpadów powstałych w wyniku termicznego przekształcania odpadów, w tym w szczególności rozpuszczalnych frakcji metali ciężkich; transportu i magazynowania odpadów w postaci pylistej, powstałych w wyniku termicznego przekształcania odpadów, w zamkniętych pojemnikach; określenia bezpiecznej trasy transportu odpadów niebezpiecznych powstałych w wyniku termicznego przekształcania odpadów, jeżeli odpadów tych nie udało się poddać odzyskowi lub unieszkodliwić w miejscu ich powstania (art. 160 ust. 5).

W przypadku niewykonania, przez zarządzającego spalarnią lub współspalarnią odpadów, obowiązków określonych w art. 155–160 uod, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wszczyna postępowanie z urzędu (art. 161 i 162 uod). Kierując się takimi kryteriami jak stopień niewykonania ww. obowiązków oraz wywołanymi tą przyczyną zagrożeniami dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, może wydać decyzję o wstrzymaniu termicznego przekształcania odpadów w tej spalarni lub współspalarni.

Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w ww. zakresie uregulowane są w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[78] (art. 1 pkt 2 i 3).

Do zadań własnych gminy (art. 3) należy utrzymanie czystości i porządku na terenie własnej gminy poprzez m.in.:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie o odpadach;
- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;

[77] Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.

[78] Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

- ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;
- zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- udostępnienie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o:
  - podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
  - miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
  - osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
  - punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierających:
    - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
    - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów;
  - zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[79] zawierających:
    - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny;
    - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;
- dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

[79] Dz. U. poz. 1688.

Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w ww. zakresie określa ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[80], zwana dalej „ucpg". Gminy, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 tej ustawy, mają obowiązek prowadzić ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z niniejszej ustawy.

W myśl art. 3a gminy realizujące zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów są zobowiązane do przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[81], lub dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[82].

Art. 3b określa jakie poziomy recyklingu gminy muszą osiągnąć do 31 grudnia 2020 r. natomiast art. 3c nakłada obowiązek na gminy ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Zgodnie z art. 4 ucpg rada gminy uchwala, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, **regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,** który stanowi akt prawa miejscowego. Treść regulaminu została określona w art. 4 ust. 2 ucpg.

Rada gminy ma obowiązek dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, zgodnie z art. 4 ust. 3, w terminie 6 miesięcy od jego uchwalenia.

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

Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości mogą odbierać spółki z udziałem gminy, na zlecenie gminy, jeśli zostały wybrane w drodze przetargu (art. 6e ucpg).

Następnie z przedsiębiorcą wybranym w przetargu wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera **umowę na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych** od właścicieli nieruchomości. Ww. umowa określa instalację lub instalacje, w tym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których przedsiębiorca odbierający

[80] Dz. U z 2016 r. poz. 250, ze zm.
[81] Dz. U. z 2015 r. poz. 696, ze zm.
[82] Dz. U. z 2015 r. poz. 113.

odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady. W przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[83] (art. 6f ucpg).

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

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

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

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, zgodnie z art. 9d ucpg, musi spełniać następujące wymagania:

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

Minister Środowiska wydał rozporządzenie w dniu 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych[84], które określa szczegółowe wymagania dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W myśl art. 9e ucpg, podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości ma obowiązek do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości:

[83] Dz. U z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

[84] Dz. U. poz. 122.

– selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 uod;
– zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Dopuszcza się przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych do ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o której mowa w art. 35 ust. 6a uod. Dopuszcza się także przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych niezbędnych do przeprowadzenia rozruchu instalacji do spalarni odpadów określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych albo jako ponadregionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, przed uwzględnieniem tej instalacji w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

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

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska zakazuje gminnej jednostce organizacyjnej, w drodze decyzji, wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na okres 3 lat w przypadku gdy stwierdzono, że:

– nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
– po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne lub odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a–1c oraz m.in. w przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
– nie osiągnęła w kolejnym roku kalendarzowym poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2. (art. 9k).

W art. 9l ucpg nałożony został obowiązek, na prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, zawarcia umów na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i zielonych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne (w granicach mocy przerobowych tej instalacji), którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi lub z gminą organizującą odbieranie odpadów, wchodzącą w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi.

Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości – zgodnie z art. 9n ucpg – mają obowiązek sporządzić i złożyć półroczne sprawozdanie (za I półrocze do 31 lipca danego roku) o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, liczbie właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne oraz o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem. Ww. sprawozdania składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Minister Środowiska

wydał rozporządzenie z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi[85].

Z kolei prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalację przewidzianą do zastępczej obsługi regionu 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 (art. 9oa ucpg).

W celu weryfikacji danych zawartych w ww. sprawozdaniach, zgodnie z art. 9p ucpg, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne czy prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Jeśli ww. sprawozdania są sporządzone nierzetelnie wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Również **wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek sporządzić sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi,** które przekazuje marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, w terminie do 31 marca roku następującego po roku którego dotyczy (art. 9q ucpg).

Marszałek województwa również ma obowiązek sporządzić roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczy (art. 9s).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek (art. 9tb) sporządzić **analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi** na podstawie sprawozdań złożonych przez podmioty do tego zobowiązane. Analizę sporządza się w terminie do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i podlega ona publicznemu udostępnieniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy.

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

Marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Do ww. kontroli stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 POŚ.

[85] Dz. U. poz. 630.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach – Dz. U. z 2010 r. Nr. 185 poz.1243, ze zm. – uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.
4. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 122.
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.
6. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.
7. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.
9. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.
10. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym – Dz. U. poz. 1688.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 roku w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości – Dz. U. Nr 122, poz. 1055 – uchylone z dniem 5 września 2014 r.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości – Dz. U. poz. 1169.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. Nr 112, poz. 1206 – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. poz. 1923.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów – Dz. U. Nr 249, poz. 1673 – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów – Dz. U. poz. 1973.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – Dz. U. poz. 122.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – Dz. U. poz. 630.

19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi – Dz. U. poz. 934.
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie zakresu informacji podawanych przy rejestracji przez posiadaczy odpadów zwolnionych z obowiązku uzyskiwania zezwoleń oraz sposobu rejestracji – Dz. U. Nr 152, poz. 1734.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów – Dz. U. poz. 676.
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – Dz. U. poz. 645.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki	Ocena (O, P, PN, N)[86]	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Marszałek Województwa	O	Departament Środowiska
2.	Urząd Miejski we Władysławowie,	Burmistrz	O	
3.	Spółka Wodno-Ściekowa „Swarzewo" we Władysławowie	Dyrektor Spółki	O	
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	O	
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Marszałek Województwa	O	Delegatura NIK w Katowicach
6.	Urząd Gminy w Węgierskiej Górce	Wójt Gminy	PN	
7.	Beskid Żywiec Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	PN	
8.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach	Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	O	
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Marszałek Województwa	P	Delegatura NIK w Kielcach
10.	Urząd Miejski w Stąporkowie	Burmistrz Miasta i Gminy	O	
11.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Końskich	Prezes Zarządu	PN	
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach	Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	P	
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Marszałek Województwa	PN	Delegatura NIK w Opolu
14.	Urząd Miejski w Gogolinie	Burmistrz	O	
15.	Komunalne Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Gogolin" Sp. z o.o. w Gogolinie	Prezes Zarządu	O	
16.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu	Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	PN	

[86] O – ocena opisowa, P – ocena pozytywna, PN –ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki	Ocena (O, P, PN, N)	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	O	Delegatura NIK w Poznaniu
18.	Urząd Miejski w Gnieźnie	Prezydent Miasta	PN	
19.	Urbis Sp. z o.o. w Gnieźnie	Prezes Zarządu	P	
20.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	O	
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek Województwa Mazowieckiego	PN	Delegatura NIK w Warszawie
22.	Urząd Miasta Płocka	Prezydent Miasta	PN	
23.	Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o.	Prezes Zarządu	P	
24.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	P	

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
12. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
15. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
16. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
19. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
20. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska
21. Marszałkowie województw
22. Wojewodowie
23. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast – drogą elektroniczną