



LPO.430.003.2017

Nr ewid. 147/2017/P/17/091/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE ZWIĄZKU MIĘDZYGMINNEGO
GOSPODARKA ODPADAMI AGLOMERACJI POZNAŃSKIEJ
(WYBRANE ASPEKTY)**

DELEGATURA W POZNANIU

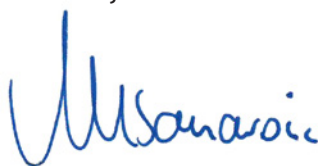
MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22.09.17 r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Temat i numer kontroli.....	7
1.2. Cel, zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz okres objęty kontrolą	7
1.3. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uzasadnienie oceny	8
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	11
3.1. Uwarunkowania	11
3.2. Wyniki kontroli.....	12
4. INFORMACJE DODATKOWE	26
4.1. Przygotowanie kontroli	26
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	26
5. ZAŁĄCZNIKI.....	28

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym	ustawa z dnia 19 grudnia o partnerstwie publiczno-privatnym
ZM GOAP lub Związek	Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”
Miasto	Miasto Poznań, gmina o statusie miasta
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
instalacja regionalna lub RIPOK	regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, o której mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych
gospodarowanie odpadami	zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach)
ITPOK	Instalacja Termicznego Przekształcania Frakcji Resztkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu
WWIOŚ, Inspektor Wojewódzki	Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
Mg	Megagram – pochodna jednostka masy w układzie SI równa jednemu milionowi gramów (1 000 000 g), popularna nazwa – tona

¹ Dane promulgacyjne przywołanych aktów prawnych zostały wskazane w załączniku nr 5.3 do niniejszej informacji.

Wytwarzanie odpadów nieodłącznie związane jest z rozwojem współczesnej cywilizacji. Wykorzystywane obecnie sposoby zagospodarowania odpadów mają na celu nie tylko ograniczenie zagrożeń dla środowiska naturalnego, ale także służą minimalizowaniu strat gospodarczych. Według danych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, odpady komunalne stanowią około 10% wszystkich wytwarzanych w Europie odpadów. W największym stopniu wytwórcami tych odpadów pozostają gospodarstwa domowe, a w mniejszym także małe przedsiębiorstwa, szkoły oraz szpitale. W Europie na jednego mieszkańca przypada przeciętnie 481 kg odpadów komunalnych. W Polsce, wskaźnik ten oscyluje wokół 270 kg, podczas gdy np. jeden mieszkaniec Danii wytwarza rocznie ok. 747 kg odpadów komunalnych. Poza ograniczaniem ilości wytwarzanych odpadów niezwykle istotne dla prowadzenia współczesnej gospodarki odpadowej pozostają sposoby ich zagospodarowania. Obserwowane na przestrzeni minionych 20 lat, w państwach Unii Europejskiej, zmiany w sposobie postępowania z odpadami wskazują na zwiększanie mas odpadów poddawanych recyklingowi wobec zmniejszania wolumenów kierowanych na składowiska. Łączny udział odpadów komunalnych poddawanych recyklingowi i kompostowaniu wzrósł w państwach UE z 31% w 2004 r. do 42% w 2014 r. W Polsce recyklingowi oraz biologicznemu przetworzeniu poddano w 2014 r. łącznie 31% odpadów komunalnych².

Oprócz wymienionych wyżej metod zagospodarowania odpadów komunalnych w państwach europejskich powszechne zastosowanie znalazły termiczne metody ich przekształcania. W przypadku krajów wysoko rozwiniętych stosowanie tej metody pozwala na zagospodarowanie od 20% (Wielka Brytania, Włochy, Portugalia) do ponad 50% odpadów komunalnych (Dania, Szwecja). W przypadku dwóch ostatnich państw, stosowanie metod termicznych stanowi dopełnienie metod służących ponownemu wykorzystaniu odpadów (recykling i kompostowanie na poziomie 39,5% oraz 49% w 2013 r.) i w praktyce eliminuje zjawisko składowania odpadów (odpowiednio 1,6% i 0,7%)³. W Polsce, w 2014 r., termicznie przetworzono 15,1% odpadów komunalnych i jednocześnie 52,6% tego rodzaju odpadów unieszkodliwiono poprzez ich składowanie⁴.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wprowadzenia od 2013 r.⁵ systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uchwalenie tej ustawy związane było z koniecznością spełnienia przez Polskę celów polityki ekologicznej Unii Europejskiej w zakresie gospodarowania odpadami. Cele te koncentrowały się na działaniach zapobiegających oraz ograniczających powstawanie odpadów, poddawaniu ich procesom recyklingu (ponownego wykorzystania) oraz ograniczaniu mas odpadów przekazywanych do składowania, uznawanego jako ostateczną formę ich unieszkodliwienia. Odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi spoczęła na gminach.

Założenia znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidywały uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami, wprowadzenie rozwiązań służących selektywnej zbiórce odpadów, zwiększenie poziomów recyklingu odpadów oraz zminimalizowanie ilości

² Więcej danych na stronie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska: <http://www.gios.gov.pl/pl/aktualnosci/318-odpady-problem-czy-zasob> [dostęp: 7 czerwca 2017 r.]

³ G. Wielgosiński, O. Namiecińska, *Spalarnie odpadów komunalnych – perspektywa roku 2020*, Nowa Energia, 2/2016, str. 11–14.

⁴ Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022 str. 12, załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. (M.P. poz. 784)

⁵ Uwzględniając okresy przejściowe zawarte w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289).

odpadów trafiających na składowisko, tak aby nie przekraczała ona limitów wyznaczonych przepisami Unii Europejskiej. Przejęcie przez gminy zadań, które były dotychczas wykonywane przez właścicieli nieruchomości, spowodowało dodatkowo konieczność ustanowienia przez jednostki gminne systemu nadzoru nad gospodarką odpadami. Obejmował on wykonywanie czynności organizacyjnych, kontrolnych, ewidencyjnych i sprawozdawczych⁶.

W Poznaniu oraz kilku ościennych gminach, dla wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powołano związek międzygminny, który przejął zadania tworzących go gmin⁷ dotyczące odbioru i zagospodarowania odpadów. Obszar działalności Związku zamieszkały był przez ponad 724 tys. mieszkańców dziewięciu gmin, w tym Poznania, posiadającego status miasta na prawach powiatu.

Realizacja przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, polegająca na zaangażowaniu partnerów prywatnych w realizację zadań publicznych, stanowi istotną alternatywę dla tradycyjnych sposobów finansowania inwestycji przez jednostki sektora finansów publicznych. Wybór tej metody umożliwia przeniesienie na partnera prywatnego części ryzyka związanego z realizacją inwestycji, powodując dodatkowo mniejsze zaangażowanie środków publicznych niezbędnych do wykonania określonych zadań. Do zalet tej metody zalicza się dodatkowo: obniżenie kosztów całkowitych, przyspieszenie procesów realizacji inwestycji, profesjonalizację i wysoką jakość wykonywanych usług oraz zwiększenie roli zarządczej organów publicznych, które zamiast bezpośredniego świadczenia usług koncentrują się na ich planowaniu i kontroli⁸.

Decyzja o wyborze tego rodzaju formuły dla realizacji Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Resztkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu podyktowana była m.in. brakiem odpowiednich środków finansowych w budżecie Miasta, przejściem przez partnera prywatnego dwóch z trzech istotnych grup ryzyka (ryzyka budowy i dostępności), co wyłączyło zaliczanie zobowiązań umownych do długu Miasta, możliwość pozyskania dotacji unijnej i przekazania jej jako wkład własny w finansowanie przedsięwzięcia, co miało na celu obniżenie wartości inwestycji i opłat ponoszonych przez Miasto Poznań⁹.

⁶ Zobacz: J. Klatka, M. Kuźniak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, str. 16–17 i 67.

⁷ Uczestnikami Związku są gminy Buk, Czerwonak, Kleszczewo, Kostrzyn, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Swarzędz oraz Poznań – miasto na prawach powiatu. Do końca 2013 r. uczestnikiem Związku była gmina Suchy Las.

⁸ H. Rachoń, *Okazja, z której warto skorzystać, czyli projekt value for money*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 55–56., dostępne: http://ppp.parp.gov.pl/uploads/files/Biuletyn_PPP_nr_8_www.pdf, pobrane 22 czerwca 2017 r.

⁹ B. Sajnaj, *Finansowania inwestycji – doświadczenie Miasta Poznania*, Studia BAS, nr 3(39) 2014, s. 181–212.

1.1 Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie Związku Międzygminnego Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej (wybrane aspekty), P/17/091.

1.2 Cel, zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz okres objęty kontrolą

Celem kontroli było sprawdzenie, czy ZM GOAP prawidłowo i skutecznie¹⁰ realizował zadania gminne w zakresie gospodarki odpadami. W szczególności, skontrolowano sposób tworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi umożliwiającego selektywne zbieranie odpadów i osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu, obejmowanie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości oraz skuteczność egzekwowania należności od tych osób. Kontrola dotyczyła także prawidłowości wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne i sprawowania nadzoru nad realizowaniem przez nie tych usług, a także ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych oraz ponoszenia kosztów systemu gospodarowania odpadami. Ponadto skontrolowano sposób wypełnienia przez Miasto Poznań zobowiązania wobec ZM GOAP, dotyczącego zapewnienia możliwości termicznego przekształcania strumienia odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców gmin należących do Związku. Celem kontroli było także ustalenie, czy wybór metody i formy realizacji tego zadania, nastąpił z zachowaniem zasady oszczędnego i wydajnego wykorzystywania środków publicznych oraz właściwej relacji nakładów do efektów.

Kontrola została przeprowadzona w dwóch podmiotach: ZM GOAP oraz Urzędzie Miasta Poznania i obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 21 kwietnia 2017 r.

1.3 Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹. Podstawą dokonanych ocen były kryteria: legalności, gospodarności i rzetelności – z wyłączeniem niedopuszczalnego przy ocenie samorządów kryterium celowości (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zasięgano także informacji od Wójta Gminy Suchy Las¹², spółek prawa handlowego oraz organu inspekcji ochrony środowiska.

¹⁰ Ocenie została poddana m.in. realizacja zadań Związku pod względem kompletności objęcia systemem gospodarowania odpadami jak największej liczby mieszkańców, efektywności prowadzonych postępowań windykacyjnych.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

¹² Tworzącej wraz ze Związkiem II Region gospodarki odpadami.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Stworzony przez Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” system gospodarowania odpadami, od 2015 r. spełniał wymogi znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W początkowym okresie działalności, w latach 2013–2014, Związek nieprawidłowo realizował część nałożonych na niego zadań.

Wadliwe przygotowanie ram prawnych i organizacyjnych funkcjonowania Związku opóźniło stworzenie przepisów prawa miejscowego regulujących gospodarowanie odpadami komunalnymi, co miało niekorzystny wpływ na wdrażanie całego systemu. Zapewniono natomiast skuteczny system selektywnej zbiórki odpadów, osiągając znacznie wyższy od wymaganego poziom recyklingu. Niemniej w 2014 r. istotnie przekroczono dopuszczalny poziom składowania mas odpadów ulegających biodegradacji.

Związek podejmował prawidłowe działania zmierzające do objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami. Niewystarczająco skuteczne było natomiast egzekwowanie należności od tych osób.

W latach 2013–2014, Związek nieprawidłowo, w trybie niekonkurencyjnym, powierzał wykonawcom odbiór i zagospodarowanie części odpadów, co skutkowało zwiększonymi wydatkami. W tym okresie niewystarczający był także nadzór nad podmiotami świadczącymi usługi na rzecz Związku.

Prawidłowo ustalono opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów, jednakże w latach 2013–2014 Związek poniósł stratę bilansową z uwagi na wysokie koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Miasto Poznań, realizując zobowiązanie podjęte wobec Związku, doprowadziło do wybudowania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Resztkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu i rozpoczęcia jej eksploatacji. Rzetelne przygotowanie tej inwestycji zapewniło osiągnięcie zakładanego celu, tj. zagospodarowanie wytwarzanego na terenie gmin uczestników Związku strumienia niesegregowanych odpadów komunalnych¹³.

2.2 Uzasadnienie oceny

Na etapie opiniowania projektu budżetu Związku na 2013 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu¹⁴ zakwestionowała prawną możliwość planowania w projekcie budżetu Związku dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. Jej stworzenie wymagało zmian w Statucie Związku, co w konsekwencji skróciło ustawowy termin przewidziany na składanie przez mieszkańców deklaracji w sprawie odbioru wytwarzanych przez nich odpadów. Wskutek

¹³ Zgodnie z wydanym pozwoleniem zintegrowanym, ITPOK przeznaczona jest do termicznego przekształcania: odpadów o kodzie 20 03 01, tj. odpadów komunalnych, z których na pierwszym etapie, „u źródła” wysegregowano odpady o charakterze surowców wtórnych i odpady specyficzne; odpadów wielkogabarytowych (kod 20 03 07); odpadów frakcji resztkowej – balastu – pochodzącego z mechanicznej obróbki zmieszanych odpadów komunalnych lub z doczyszczania odpadów surowcowych (kody 19 12 12 i 19 12 10).

¹⁴ Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wydając negatywną opinię w sprawie projektu budżetu Związku na 2013 r. stwierdził m.in. brak podstaw prawnych do planowania w projekcie budżetu Związku dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami (szczegółowy zakres przekazanych Związkowi obowiązków powinien być ujęty w jego Statucie). Zgromadzenie Związku podjęło uchwały zmieniające Statut w dniach 10 września 2012 r. oraz 3 grudnia 2012 r. (został on ogłoszony 19 lutego 2013 r.). Dopiero po jego ogłoszeniu Związek mógł przystąpić do podjęcia uchwał niezbędnych do wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami.

tego, w dniu wejścia w życie systemu gospodarowania odpadami (1 lipca 2013 r.), deklaracje takie złożyło jedynie 81% mieszkańców. Czynności podejmowane dla weryfikacji i aktualizacji danych o właścicielach spowodowały, że wskaźnik ten w następnych miesiącach szybko wzrastał, osiągając na koniec 2016 r. wartość 94,7% (str. 12). W latach 2013–2016 następował też stały wzrost zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami, czemu nie zapobiegły działania windykacyjne. O ile na koniec 2013 r. zaległości wynosiły 7,6 mln zł, to na koniec 2016 r. było to już 12,5 mln zł. (str. 14)

W latach 2013–2015 Związek kierował część niesegregowanych odpadów komunalnych do zagospodarowania przez instalacje zastępcze (składowiska odpadów), zamiast przekazywania ich do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych¹⁵. Stanowiło to naruszenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w szczególności art. 6d ust. 4 pkt 1 i art. 9e ust. 1 pkt 2. Od 2016 r. zmieszane odpady komunalne kierowane były do RIPOK (w tym instalacji sortujących odpady na zlecenie RIPOK), a następnie do ITPOK. (str. 15–16)

Działania podejmowane przez Związek w 2014 r. nie zapewniły ograniczenia przekazywanych do składowania mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do dopuszczalnego poziomu 50%. Poziom ten wyniósł 74,8%, co skutkowało nałożeniem na Związek przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska kary pieniężnej w wysokości 3,1 mln zł¹⁶. W latach 2015–2016 wskaźnik ten nie przekraczał dopuszczalnego poziomu. (str. 17–18)

W 2013 r. Związek zlecił część usług odbierania odpadów wykonawcom z pominięciem procedur przetargowych, co stanowiło naruszenie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i zagrożone jest zapłatą przez Związek kary finansowej w wysokości od 10 tys. zł do 50 tys. zł¹⁷. Wskutek tego, koszt usług odbioru odpadów tylko w 2014 r. był wyższy o ponad 23 mln zł (tj. o ponad 40%) w porównaniu do średniorocznych wydatków poniesionych na realizację tych usług w latach 2015–2016, kiedy to świadczyli je przedsiębiorcy wybrani w trybie konkurencyjnego przetargu. (str. 19–20)

Wybór metody ustalania opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, nastąpił z zachowaniem procedur określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wysokie koszty działalności Związku w II półroczu 2013 r. oraz w 2014 r. były jednak jedną z przyczyn poniesienia w tych latach straty bilansowej. Cena odbioru i transportu niesegregowanych odpadów komunalnych z terenu Poznania wyniosła 390 zł/Mg w II półroczu 2013 r. oraz 264,60 zł/Mg w 2014 r. Od 2015 r., w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, usługi te wykonywane były na terenie Poznania za cenę od 110,16 zł/Mg do 235 zł/Mg. W przypadku odpadów zbieranych selektywnie było to odpowiednio 611,28 zł/Mg w 2014 r. oraz od 291,92 zł/Mg do 383,40 zł/Mg w latach 2015–2016. Ponadto nierzetelnie przeanalizowano zasadność rozszczenia Spółki prowadzącej RIPOK, skutkiem czego, część wynagrodzenia za niedostarczenie w 2013 r. do zagospodarowania odpadów w kwocie 309,0 tys. zł (286,1 tys. zł netto), została wypłacona niezgodnie z postanowieniami umowy o zagospodarowanie odpadów. Umowa

¹⁵ Zgodnie z uchwałą nr XXV/441/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012–2017 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r. poz. 4431 ze zm.), w latach 2013–2015, w regionie II, status RIPOK posiadało składowisko należące do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu. Uchwałą Nr XXIV/694/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie zmiany ww. uchwały, zmieniono wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w regionie II, nadając status takiej instalacji ITPOK (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2016 r. poz. 7707).

¹⁶ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, decyzja ta nie była ostateczna.

¹⁷ Kara pieniężna przewidziana w art. 9z ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. WWIOŚ wszczął w 2016 r. postępowanie w sprawie wymierzenia takiej kary (do dnia zakończenia kontroli NIK, nie zostało ono zakończone).

ta przewidywała bowiem przekazanie do RIPOK w 2013 r. 100 tys. Mg odpadów, podczas gdy Związek dostarczył 92.589,006 Mg odpadów¹⁸. Uiszczona przez Związek opłata za niedostarczenie ustalonej ilości odpadów dotyczyła natomiast 11.826,594 Mg zamiast 7.410,994 Mg brakujących odpadów. (str. 16–17)

Przeprowadzona analiza wykonalności i efektywności Projektu realizacji ITPOK wskazała na formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, jako optymalny sposób jego realizacji¹⁹. Wybór partnera prywatnego został przeprowadzony zgodnie z trybem określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, a Miasto sprawowało nadzór nad budową i eksploatacją instalacji. Zgodnie z umownym mechanizmem ustalania wysokości wynagrodzenia, najkorzystniejszym z punktu widzenia interesu ekonomicznego Miasta, pozostaje dostarczenie do ITPOK pełnego zakontraktowanego strumienia odpadów (210 tys. Mg rocznie). Dodatkowo, jedynie wysoka wartość opału tych odpadów umożliwia wytworzenie znaczącej ilości energii cieplnej i elektrycznej, maksymalizując wysokość przychodów należnych Miastu, i w konsekwencji zmniejszając cenę płaconą Partnerowi Prywatnemu. W ocenie NIK, mniejszy od prognozowanego w studium wykonalności projektu strumień odpadów zebranych w latach 2014–2016, świadczy o potencjalnym ryzyku związanym z niezapewnieniem w kolejnych latach eksploatacji Instalacji ilości odpadów odpowiedniej do jej mocy przerobowej i postanowień umownych. (str. 22–25)

Wyniki przeprowadzonej kontroli uzasadniają konieczność zapewnienia przez Prezydenta Miasta Poznania stałego monitorowania ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na terenie gmin tworzących II region gospodarki odpadami województwa wielkopolskiego i – w przypadku jej zmniejszania się – podjęcia działań służących pozyskiwaniu innych źródeł odpadów, które mogą być przetwarzane w ITPOK.

¹⁸ 4.415,6 Mg niesegregowanych odpadów przeznaczonych do składowania oraz 88.173,406 Mg odpadów poddanych sortowaniu oraz składowaniu pozostałości z tego procesu.

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli już w 2012 r. pozytywnie oceniła przyjęty model realizacji Projektu, zgodnie z którym ryzyko budowy (w tym przypadku: zrealizowania inwestycji) i dostępności (zapewnienie prawidłowej eksploatacji zrealizowanej inwestycji) ponosił partner prywatny, a ryzyko popytu (zapewnienie osiągnięcia przez partnera prywatnego założonych przychodów) pozostało po stronie Miasta Poznania.

²⁰ Dz. U. 2015 r. 2164, ze zm.

3.1 Uwarunkowania

Związek międzygminny GOAP posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Uczestnikami Związku są gminy Buk, Czerwonak, Kleszczewo, Kostrzyn, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Swarzędz oraz Poznań – miasto na prawach powiatu²¹. Do zadań Związku należy wykonywanie zadań gminnych w zakresie gospodarki odpadami, wynikających m.in. z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z ustawy o odpadach. W ramach działalności, Związek wykonuje zadania dotychczas wykonywane jako zadania własne gmin. Kompetencje wójtów i burmistrzów dotyczące zadań powierzonych Związkowi, wykonywane były przez Zarząd Związku.

Obowiązkiem Związku było m.in.:

- utworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie gmin uczestników Związku i objęcie tym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie ww. gmin;
- zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a także zgodnie z decyzją Zgromadzenia Związku²², od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne;
- ogłaszanie przetargów²³, zawieranie umów i sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne;
- ustanowienie systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych i utworzenie punktów, w których prowadzono taką zbiórkę;
- zapewnianie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania;
- zapewnienie zagospodarowania odpadów komunalnych powstałych na terenie gmin uczestników Związku;
- określanie wysokości, terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, także ustalanie wysokości opłaty w przypadku niezłożenia stosownej deklaracji przez właścicieli nieruchomości.

Gminy będące uczestnikami Związku współtworzyły, wraz z gminą Suchy Las, II region gospodarowania odpadami według Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012–2017. Zgodnie z tym planem, w regionie II, status RIPOK posiadało składowisko odpadów położone w gminie Suchy Las. Uchwałą nr XXIV/694/16 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/441/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012–2017, zmieniono wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w regionie II, nadając status RIPOK instalacji ITPOK.

²¹ Do końca 2013 r. uczestnikiem Związku była gmina Suchy Las.

²² Uchwała nr VI/28/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r. poz. 2792).

²³ Obowiązek wynikający z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w latach 2013–2016.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Utworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz windykacja należności z tytułu wykonywanych usług

Zgromadzenie Związku, w drodze aktów prawa miejscowego, ustanowiło obowiązujące na terenie gmin uczestników Związku: regulamin utrzymania czystości i porządku w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, metodę ustalania stawki, a także terminy, częstotliwości i tryb uiszczania ww. opłaty oraz sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych.

Związek nie został należycie przygotowany do wdrożenia systemu gospodarowania odpadami obowiązującego w kształcie i terminie wymaganym przez znowelizowaną ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Akty prawa miejscowego, określające sposób prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi, zostały podjęte przez Zgromadzenie Związku po upływie terminu określonego w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw²⁴. Termin ten przypadał na dzień 31 grudnia 2012 r. a Zgromadzenie Związku podjęło te uchwały dopiero 12 marca 2013 r. Przyczyną tego opóźnienia była konieczność dokonania zmian w statucie Związku, wymaganych dla przygotowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wdrożeniem tego systemu w kształcie określonym przez ww. przepisy, zajął się Zarząd Związku powołany w kwietniu 2012 r. W toku opiniowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu projektu budżetu Związku na 2013 r., w listopadzie 2012 r., Skład Orzekający RIO stwierdził brak podstaw prawnych do planowania w budżecie Związku dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. W opinii RIO, szczegółowy zakres przekazanych Związkowi obowiązków powinien być ujęty w jego Statucie. Ogłoszenie zmienionego Statutu Związku uniemożliwiły następnie zastrzeżenia do części regulacji statutowych zgłoszone w styczniu 2013 r. przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Po wprowadzeniu kolejnych zmian, statut został ogłoszony 19 lutego 2013 r., co uprawniło Zgromadzenie Związku do podjęcia uchwał niezbędnych do wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami.

Na skutek powstałego opóźnienia dotyczącego podjęcia przez Zgromadzenie Związku m.in. uchwały w sprawie wzoru deklaracji w sprawie gospodarowania odpadami komunalnymi, termin do złożenia tej deklaracji przez mieszkańców wyniósł zaledwie 49 dni²⁵. W konsekwencji, w wyznaczonym terminie, do Związku wpłynęło tylko 50,3 tys. deklaracji obejmujących 390,5 tys. mieszkańców aglomeracji poznańskiej (53% mieszkańców gmin uczestników Związku)²⁶. Według stanu na dzień 1 lipca 2013 r., złożone w Związku deklaracje obejmowały już 81% mieszkańców, a na koniec 2013 r. było to 93% mieszkańców w porównaniu do danych o liczebności gmin publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

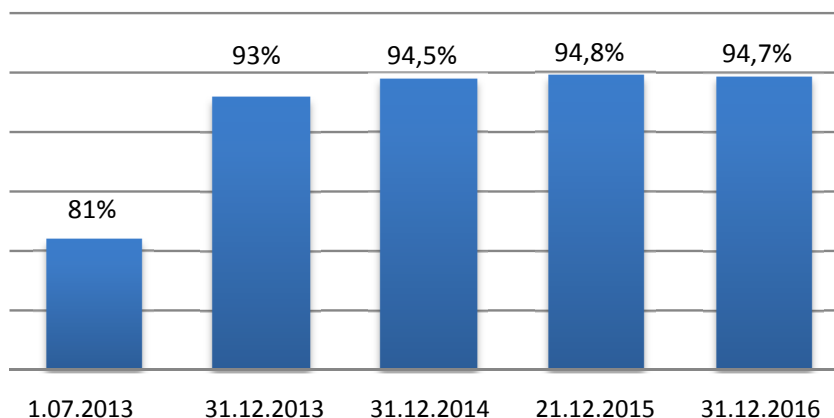
²⁴ Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm., dalej: „ustawa o zmianie ucpg” lub „ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

²⁵ Uchwałę Zgromadzenia opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 15 kwietnia 2013 r. Termin do złożenia pierwszej deklaracji przypadał na dzień 3 czerwca 2013 r.

²⁶ W stosunku do danych o liczbie mieszkańców publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Wykres nr 1.

Odsetek mieszkańców gmin uczestników Związku objętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi według danych wynikających ze złożonych deklaracji mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W strukturze organizacyjnej Biura Związku, w lutym 2014 r., dokonano zmian²⁷ umożliwiających zintensyfikowanie działań na rzecz: aktualizacji bazy danych o właścicielach nieruchomości, wydawania decyzji ustalających wysokość opłat za zagospodarowanie odpadów, podejmowania działań windykacyjnych oraz prowadzenia czynności kontrolnych. Do właścicieli nieruchomości skierowano wezwania do złożenia pierwszych deklaracji lub korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wezwania te były wynikiem weryfikacji: miejsc gromadzenia odpadów i danych ewidencji gruntów i budynków, raportów firm realizujących usługi odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkanymi i niezamieszkanymi, danych meldunkowych, danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej dotyczących nowych podmiotów; wykazu urodzonych osób; raportów z wizji lokalnych i kontroli terenowych. Od 2016 r. Związek wysyłał także wezwania do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem opłaty ryczałtowej przez użytkowników Rodzinnych Ogródków Działkowych. W efekcie podejmowanych działań nastąpił wzrost miesięcznego przypisu z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, wynoszący w skali miesiąca: 37,7 tys. zł w 2014 r., 23,1 tys. zł w 2015 r. oraz 52,0 tys. zł w 2016 r.

O niepełnym przygotowaniu organizacyjnym Związku, jako jednostki odpowiedzialnej za prowadzenie gospodarki odpadami, w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania, świadczy dodatkowo fakt, że według stanu na lipiec 2013 r. jedynie 34 osoby zatrudniano w Biurze Związku na podstawie umowy o pracę. W styczniu 2014 r. było to już 60 osób, a w grudniu tego samego roku 97. W latach 2015–2016 zatrudnienie to utrzymywało się na poziomie 80–98 etatów. Jednocześnie, w latach 2013–2015, Związek zatrudniał osoby fizyczne na podstawie umów cywilnoprawnych²⁸. W 2013 r. zawarto 423 umowy, w 2014 r. 306, a w 2015 r. 52 umowy. Najwyższy poziom zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych wystąpił w lipcu 2013 r. (131 osób). Osoby te wykonywały czynności związane z podstawową działalnością Związku tj. m.in. wprowadzały dane z deklaracji o wysokości opłaty do systemu informatycznego, prowadziły elektroniczną archiwizację tych deklaracji i podejmowały czynności sprawdzające, księgowały wpłaty z tytułu

²⁷ Zmiany te polegały m.in. na wyodrębnieniu Działu Opłat i Działu Egzekucji oraz na utworzeniu Działu Kontroli.

²⁸ Zgodnie z dyspozycją art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902), pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru, powołania lub umowy o pracę.

opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, prowadziły obsługę i nadzór nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w tzw. okresie przejściowym, a także zajmowały się obsługą klientów. W lutym 2015 r. Zarząd Związku zdecydował o rozwiązaniu umów zlecenia, mając na celu obniżenie kosztów funkcjonowania Związku²⁹.

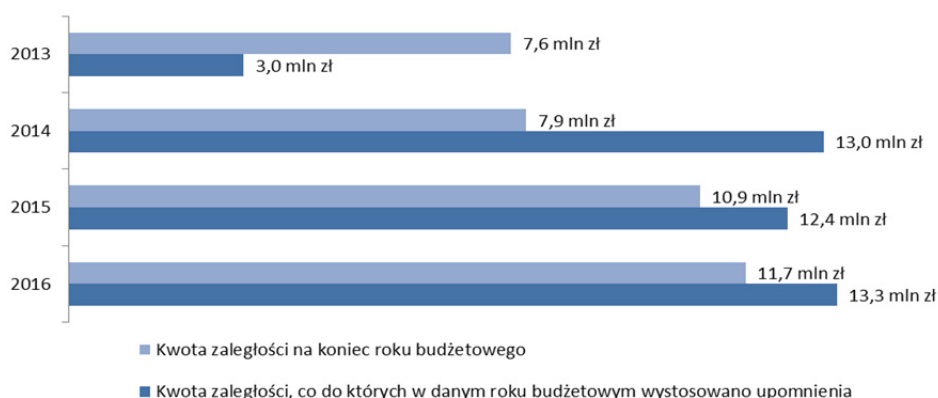
W latach 2013–2016 następował stały wzrost zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami a sposób realizacji działań windykacyjnych nie przyczyniał się do zmiany tego trendu.

Na koniec 2016 r. wymagalne należności Związku³⁰ wynosiły 12.545,1 tys. zł, z tego zaległości o terminach wymagalności przekraczających jeden rok, stanowiły 5.789,7 tys. zł. Pozostałą kwotę obejmowały zaległości przeterminowane o okres: od sześciu do 12 miesięcy 2.334,7 tys. zł, od trzech do sześciu miesięcy 1.417,1 tys. zł, od miesiąca do trzech miesięcy 1.472,7 tys. zł i do jednego miesiąca 1.530,8 tys. zł.

Realizowane czynności windykacyjne obejmowały m.in. sporządzanie upomnień i tytułów wykonawczych a następnie przesyłanie ich do Zespołu Egzekucji Związku oraz innych jednostek na terenie kraju w celu wyegzekwowania należnych kwot w drodze egzekucji administracyjnej.

Wykres nr 2

Kwota wymagalnych należności Związku oraz wartość zaległości objętych czynnościami windykacyjnymi w poszczególnych latach funkcjonowania Związku (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK

Na utrzymujący się w poszczególnych latach wysoki poziom należności Związku wpłynęła m.in. ograniczona skuteczność realizowanych działań egzekucyjnych³¹. W latach 2014–2016, w wyniku czynności prowadzonych przez organy egzekucyjne, z zaległości objętych tytułami wykonawczymi wynoszącymi łącznie 5.035,0 tys. zł wyegzekwowano 2.278,2 tys. zł (45%). Ponadto uzyskano wpływy z tytułu poniesionych kosztów egzekucyjnych (227,1 tys. zł). Inną z przyczyn wysokiego poziomu zaległości Związku było m.in. niezadowolenie mieszkańców z realizacji usług odbioru odpadów na przełomie 2014 i 2015 r. W ww. okresie nastąpiła zmiana wykonawców tych usług, która z uwagi na powstałe opóźnienia w realizacji usług odbioru odpadów spowodowała rosnącą liczbę reklamacji, a w konsekwencji niewnoszenie przez mieszkańców opłat za odbiór odpadów.

²⁹ W latach 2013–2015 wydatkowano na ten cel odpowiednio: 936,2 tys. zł, 891,0 tys. zł i 138,2 tys. zł.

³⁰ Według danych na dzień 17 lutego 2017 r.

³¹ Od 18 kwietnia 2015 r., w związku ze zmianą art. 6ga ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Zarząd Związku utracił status organu egzekucyjnego.

W oparciu o badaną próbę wybranych spraw, NIK ustaliła, że w latach 2013–2016 czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległych opłat (kierowanie upomnień) były podejmowane systematycznie w stosunku do wszystkich należności przypadających od wybranych do szczegółowych badań kontrolnych zobowiązanych, jednakże nie były one wykonywane niezwłocznie tj. w terminach określonych w przepisach wykonawczych³² do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³.

Ze względu na charakter tych należności, obejmujących dużą liczbę niewielkich kwot, wysyłane upomnienia obejmowały najczęściej należności dotyczące kilku okresów płatności. W zbadanej próbie³⁴, kwoty na które wystawiono upomnienia nie przekraczały 1.500 zł. Trzy upomnienia obejmujące zaległości w kwocie 2.256 zł wystawiono po upływie 132 dni od daty wymagalności najstarszej, jednostkowej należności (124 zł). Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wystawiono tytułów wykonawczych dla wszystkich wymagalnych zaległości (upomnienia nie były skuteczne). W 38 przypadkach, w których wystawiono tytuł wykonawczy, czas jaki upłynął od daty doręczenia upomnienia, do wystawienia tytułu wykonawczego, wynosił: do 100 dni – siedem tytułów wykonawczych, 101–500 dni – 21 tytułów, 501–700 dni – dziewięć tytułów. Jeden tytuł, spośród objętych badaną próbą, wystawiono 767 dni od daty doręczenia upomnienia.

Zorganizowany system zagospodarowania odpadów nie odpowiadał w pełni wymogom ustawowym.

Zarząd Związku, w kwietniu i maju 2013 r., postanowił o zawarciu umów na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych z podmiotem prowadzącym Regionalną Instalację Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) w ilości od 167 tys. Mg do 200 tys. Mg rocznie. Ponadto Zarząd postanowił o zawarciu umów z podmiotami prowadzącymi składowiska odpadów komunalnych w Borówku, w gm. Pobiedziska, w Wysoczce w gm. Buk, w Rabowicach w gm. Swarzędz oraz w Białęgach w gm. Murowana Goślina, mającymi, zgodnie z postanowieniami wojewódzkiego planu zagospodarowania odpadów komunalnych, status instalacji zastępczych. Wolumen odpadów zakontraktowany do zagospodarowania przez te instalacje wynosił w latach 2013–2015 od 4,4 tys. Mg do 20 tys. Mg rocznie.

Decyzja o zleceniu zagospodarowania odpadów komunalnych przez instalacje zastępcze, wynikała z posiadania przez Zarząd informacji o ograniczonych możliwościach przerobu przez RIPOK odpadów, które nie zapewniały przyjęcia całej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gmin uczestników Związku. Ponadto, składowiska te posiadały obowiązujące decyzje pozwalające na składowanie odpadów, a także czynne kwatery, które po ich zapełnieniu wymagały przeprowadzenia procesów rekultywacyjnych. W ocenie ówczesnego Zarządu Związku, przyjęcie rozwiązań, w których odpady byłyby transportowane z gmin ościennych do Poznania (do wyznaczonych sortowni), a następnie

³² Zgodnie z tymi przepisami (w brzmieniu od 1 stycznia 2016 r.), wierzyciel winien niezwłocznie wysłać zobowiązanemu upomnienie (jeśli spełnione zostaną wskazane tam warunki, m.in. wartość należności przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia), nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeśli z tych działań wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany. Uprzednio przepisy stanowiły, że wierzyciel niezwłocznie doręcza zobowiązanemu upomnienie (jeśli wartość należności przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia).

³³ §§ 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.) – do 22 maja 2014 r., §§ 5 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20.05.2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli (...) (Dz. U. Nr 656) – do 31 grudnia 2015 r. i od 1 stycznia 2016 r. – §§ 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30.12.2015 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli (...) (Dz. U. Nr 2367, ze zm.).

³⁴ 12 zobowiązanych.

przewożone na składowisko w Suchym Lesie (lub w przypadku zapełnienia jego kwater na składowiska gminne), spowodowałyby znaczny wzrost kosztów ich zagospodarowania, obciążenie lokalnej infrastruktury drogowej i zwiększenie uciążliwości z tym związanych (m.in. emisję hałasu i spalin). Przyjęte rozwiązanie, zdaniem NIK, naruszało jednak postanowienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie bowiem z art. 6d ust. 4 pkt 1 tej ustawy³⁵, już na etapie przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla przetargu na odbiór odpadów komunalnych, organ wykonawczy gminy wskazuje regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, do której podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, jest obowiązany przekazać odebrane odpady. Ponadto, art. 9e ust. 1 pkt 2 ucpg stanowi, że podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych do RIPOK.

Występowanie powyższej nieprawidłowości stwierdził Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, w ramach kontroli przeprowadzonej w Związku w 2013 r. Wydał on w dniu 19 grudnia 2013 r. zarządzenie, w którym wskazał na konieczność przestrzegania obowiązku przekazywania m.in. odebranych zmieszanych odpadów komunalnych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W latach 2014–2015, Związek nie zastosował się do ww. zarządzenia, korzystając z przysługujących mu środków odwoławczych. Ostatecznie, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 12 października 2016 r. rozstrzygnął, że postępowanie Związku było nieprawidłowe. Z regulacji określonych w art. 9e ust. 1 pkt 2 ucpg oraz art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach wynikało bowiem, iż zasadą jest przekazywanie określonych w tych przepisach rodzajów odpadów do RIPOK. Sąd stwierdził ponadto, że jedynie awaria, nieistnienie lub niewyznaczenie RIPOK na danym terenie lub wystąpienie innych przyczyn, z powodu których instalacja regionalna nie może przyjmować odpadów uzasadnia przekazywanie tych odpadów do instalacji zastępczych. W ocenie Sądu, Inspektor Wojewódzki, na podstawie przeprowadzonej kontroli, postąpił prawidłowo wydając zarządzenie pokontrolne nakazujące kierowanie skarżącemu odpadów do RIPOK, zamiast do instalacji zastępczych.

Skutkiem niewykonania zarządzenia WWIOŚ, zgodnie z postanowieniami umów zawartych przez Związek w latach 2013–2015, procesowi składowania w instalacjach zastępczych (proces D5) poddano zmieszane odpady komunalne o łącznej masie 20 tys. Mg w 2013 r., 40,3 tys. Mg w 2014 r. i 32,8 tys. Mg w 2015 r.³⁶

W 2014 r. Związek wypłacił podmiotowi prowadzącemu RIPOK, nienależne wynagrodzenie w wysokości 286,1 tys. zł netto, ze względu na to, że nie zakwestionowano sposobu wyliczenia opłaty za niedostarczenie do RIPOK odpadów w 2013 r.

Umową w sprawie zagospodarowania odpadów zawartą przez Związek w kwietniu 2013 r. Spółka prowadząca RIPOK zobowiązała się do: zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych w ilości nie większej niż 100.000 Mg w roku 2013, pochodzących z nieruchomości zlokalizowanych na terenie Związku (w tym m.in. z gminy Oborniki). W myśl postanowień tej umowy, roczne możliwości Spółki w zakresie zapewnienia zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych i pozostałości z sortowania odpadów komunalnych wynosiły 200.000 Mg, w tym poprzez ich składowanie na składowisku RIPOK w ilości maksymalnie 120.000 Mg rocznie. Umowa ta przewidywała również, że wszystkie zmieszane odpady komunalne poddawane będą sortowaniu

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.

³⁶ W 2016 r. w instalacjach tych nie składowano odpadów komunalnych.

(samodzielnie przez Spółkę lub za pomocą podwykonawców), jednakże w przypadku przerwy w ich działaniu oraz do czasu wyłonienia podwykonawców Spółki, zagospodarowanie odpadów mogło następować poprzez ich składowanie w RIPOK bez sortowania (dla takiego sposobu postępowania z odpadami ustalono odrębną stawkę wynagrodzenia). Aneksiem z czerwca 2013 r. strony umowy postanowiły, że w zakresie w jakim Związek będzie kierował do zagospodarowania zmieszane odpady komunalne pochodzące z Sektora XIII (gmina Oborniki), zagospodarowanie tych odpadów będzie następować poprzez ich składowanie w RIPOK bez sortowania (według przewidzianej w umowie stawki za składowanie odpadów). W pozostałym zakresie, na mocy zawartego aneksu, umowa z kwietnia 2013 r., nie uległa zmianie. Zgodnie z postanowieniami umowy pierwotnej, w przypadku dostarczenia w 2013 r., do zagospodarowania, zmieszanych odpadów komunalnych w ilości mniejszej niż 100.000 Mg, Związek zobowiązał się do zapłaty za każdy 1 Mg różnicy pomiędzy ilością określoną w umowie, a rzeczywiście dostarczoną, tzw. opłatę za gotowość wynoszącą 64,80 zł netto/Mg. W 2013 r., Związek skierował do instalacji 4.415,6 Mg odpadów niesegregowanych przeznaczonych do składowania oraz 88.173,406 Mg odpadów poddanych sortowaniu. W 2014 r. Spółka prowadząca RIPOK obciążyła Związek opłatą z tytułu różnicy w ilości dostarczanych odpadów w 2013 r. w stosunku do zakontraktowanej. Łączna kwota opłaty wyniosła 766.363,29 zł netto i stanowiła iloczyn 11.826,594 Mg odpadów i stawki wynoszącej 64,80 zł. W ocenie NIK, uwzględniając postanowienia obowiązującej w 2013 r. umowy, Związek nienależnie wypłacił Spółce opłatę za niedostarczone odpady o masie 4.415,6 Mg (w wysokości 286.130,88 zł netto). Odpady te, pochodzące z gminy Oborniki, zostały faktycznie dostarczone do RIPOK i winny zostać uwzględnione jako odpady podlegające zagospodarowaniu zgodnie z zawartą umową. W związku z ustaleniami kontroli NIK, Zarząd Związku zlecił przeprowadzenie analiz prawnych w zakresie możliwości wystąpienia o zwrot ww. wynagrodzenia.

Przyjęty sposób gospodarowania odpadami komunalnymi spowodował nieosiągnięcie przez Związek w 2014 r. wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W latach 2014–2016, w ramach systemu odbierania odpadów komunalnych przez GOAP, z terenu nieruchomości położonych na terenie gmin uczestników Związku odebrano:

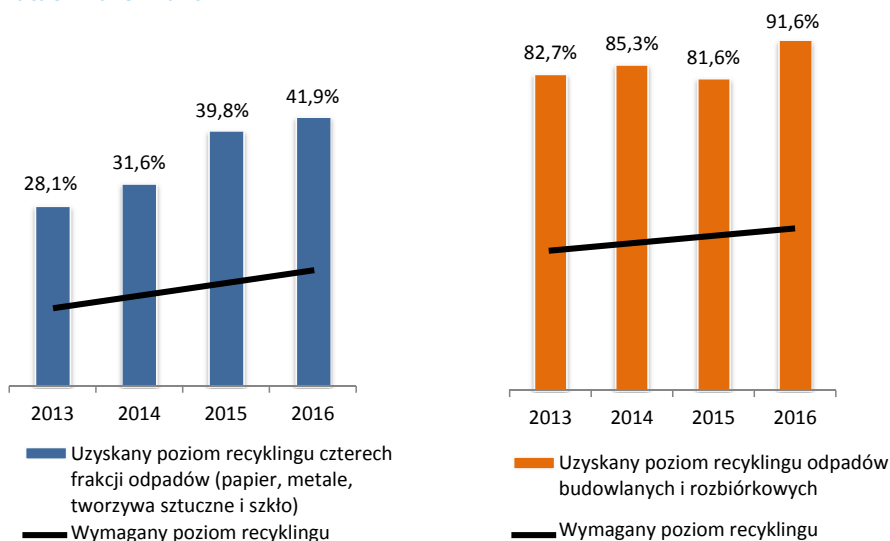
- zmieszane odpady komunalne (kod: 20 03 01) w ilości 220,9 tys. Mg w 2014r., 204,6 tys. Mg w 2015 r. oraz 211,5 tys. Mg w 2016 r.,
- odpady zbierane selektywnie (cztery frakcje tj. papier i makulatura, tworzywa sztuczne, szkło, metale) w ilości: 31,5 tys. Mg w 2014 r., 32,2 tys. Mg w 2015 r. oraz 33,7 tys. Mg w 2016 r.,
- odpady ulegające biodegradacji w ilości: 11,6 tys. Mg w 2014 r., 17,3 tys. Mg w 2015 r. oraz 24,4 tys. Mg w 2016 r.,
- odpady problemowe (w tym odpady wielkogabarytowe, choinki, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne, opony) w ilości: 0,5 tys. Mg w 2014 r. i w 2015 r. oraz 1,4 tys. Mg w 2016 r.

Dodatkowo, stacjonarne punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) przyjęły: w 2014 r. 4,3 tys. Mg odpadów, w 2015 r. 9,2 tys. Mg odpadów, oraz 3 tys. Mg odpadów w 2016 r.

Stosownie do postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 3c), gminy zostały obowiązane do ograniczenia masy przekazywanych do składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Ponadto zostały zobowiązane do sukcesywnego zwiększania poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

Wykres nr 3

Uzyskane w ZM GOAP poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych w latach 2013–2016³⁷

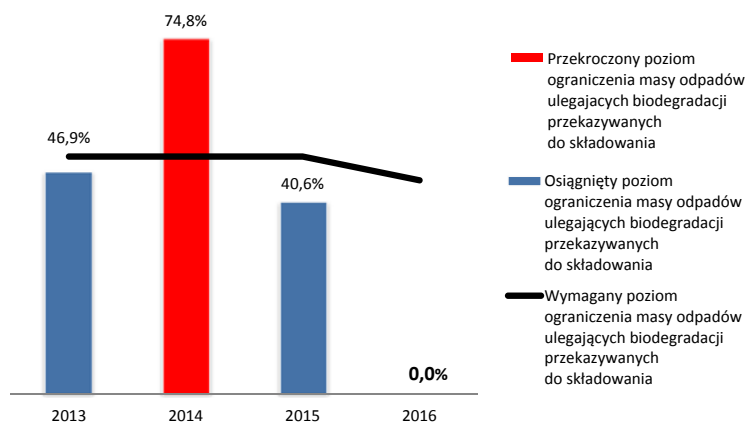


Źródło: Opracowanie własne NIK

W latach 2013–2015, dopuszczalny udział przekazywanej do składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r., wynosił 50%.

Wykres nr 4

Uzyskane przez ZM GOAP poziomy ograniczenia mas odpadów ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w latach 2013–2016³⁸



Źródło: Opracowanie własne NIK

W 2014 r. Związek uzyskał wskaźnik tego ograniczenia w wysokości 74,77%. W 2016 r. całkowicie zredukowano masy odpadów przekazywanych do składowania z uwagi na zmianę sposobu ich zagospodarowania (przekierowanie strumienia niesegregowanych odpadów komunalnych do ITPOK).

³⁷ Poziomy określone w rozporządzeniu 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, uchylone z dniem 31.12.2016 r.).

³⁸ Poziomy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r. poz. 676).

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, 31 marca 2017 r., nałożył na Związek karę pieniężną w wysokości 3.122,6 tys. zł za nieosiągnięcie poziomu ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazanych do składowania w 2014 r.³⁹

W ocenie NIK, do powstania ww. nieprawidłowości częściowo przyczynił się fakt, że stosownie do postanowień umowy zawartej ze Spółką prowadzącą RIPOK, w okresie od lipca 2013 r. do grudnia 2015 r., bezpośrednio do składowania kierowano zmieszane odpady komunalne (o kodzie 20 03 01) pochodzące z sektora XIII – gm. Oborniki, a także w okresie lipiec–sierpień 2015 r. dodatkowo z sektorów XV–XVI (gm. Murowana Goślina) i XVII–XVIII (gm. Czerwonak). W ww. okresie składowaniu poddano łącznie 22,7 tys. Mg zmieszanych odpadów komunalnych. W ocenie NIK, taki sposób postępowania z odpadami naruszał określoną w art. 17 ustawy o odpadach, hierarchię postępowania z odpadami. Art. 105 ust. 1 ustawy o odpadach stanowi dodatkowo, że odpady przed umieszczeniem na składowisku odpadów poddaje się procesowi przekształcenia fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku.

W 2013 r. nie przeprowadzano kontroli nieruchomości w zakresie prawidłowości prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów. W kolejnych latach, pracownicy Związku sprawdzali realizację ww. obowiązku w ramach przeprowadzonych: 200 kontroli w 2014 r., 2,1 tys. wizji terenowych nieruchomości oraz 122 kontroli w 2015 r. i 18,4 tys. wizji nieruchomości oraz 99 kontroli w 2016 r. W ramach prowadzonych wizji terenowych zlokalizowano miejsca składowania odpadów, które nie były przeznaczone na ten cel. W 2014 r. zlokalizowano 34 takie miejsca, w 2015 – 5, a w 2016 – 3. Informacje te przekazano właściwym organom – Straży Miejskiej, WWIOŚ i Policji.

3.2.2. Wybór podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją powierzonych zadań

W latach 2015–2016 wszyscy wykonawcy świadczący na rzecz Związku usługi odbioru oraz odbioru i zagospodarowania odpadów zbieranych selektywnie na obszarze 22 sektorów, na które podzielony został obszar gmin uczestników Związku, zostali wyłonieni w trybie publicznego przetargu, wymaganego ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W latach 2013–2014 wykonawcy świadczący ww. usługi w większości zostali wyłonieni w trybie zamówienia z wolnej ręki, co było działaniem nielegalnym.

Art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w latach 2012–2016 stanowił, że organy wykonawcze gmin były obowiązane zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ucp, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. W czerwcu 2013 r. Związek zawarł dziewięć umów na odbiór i transport zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych do RIPOK (w latach 2013–2014), a także na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów zbieranych w sposób selektywny w trybie art. 67 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych (zamówienie z wolnej ręki), co było niezgodne z dyspozycją wskazanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

³⁹ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, decyzja ta nie była ostateczna.

W celu zawarcia umów na obsługę ww. sektorów, w trybie przewidzianym w art. 6d ucpg, Związek ogłosił postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego w dniu 16 maja 2013 r. (zostało ono częściowo unieważnione⁴⁰), a następnie w dniach 25 października 2013 r. i 25 marca 2014 r.⁴¹ Decyzję o udzieleniu zamówienia w trybie niekonkurencyjnym Zarząd uzasadniał koniecznością zapewnienia ciągłości odbioru odpadów komunalnych (od lipca 2013 r.), tj. w sposób niestwarzający zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska naturalnego. Powodem tej decyzji była także konieczność dostosowania zapisów Statutu do wymogów prawnych, tj. w zakresie niezbędnym do uchwalenia budżetu Związku i podjęcia uchwał ustalających sposób prowadzenia gospodarki odpadami na terenie gmin uczestników Związku.

Wystąpienie ww. nieprawidłowości, potwierdził Inspektor Wojewódzki, który w wyniku przeprowadzonej kontroli wszczął w 2016 r. postępowanie w sprawie wymierzenia Związkowi administracyjnej kary pieniężnej za niewykonanie w 2013 r. obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ucpg, tj. za niezorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

W wyniku zaniechania obowiązku przeprowadzenia konkurencyjnych trybów wyboru wykonawców, o którym mowa art. 6d ucpg (w brzmieniu obowiązującym w latach 2012–2016), Związek zawarł, w trybie zamówień z wolnej ręki, umowy na obsługę 15 spośród 22 sektorów Związku w kwotach przewyższających ceny uzyskane następnie w postępowaniu przetargowym rozstrzygniętym w 2014 r. Przykładowo, cena odbioru i transportu odpadów komunalnych zmieszanych w sektorach I–XI, zleconych w trybie z wolnej ręki wyniosła (brutto): w 2013 r. 390 zł/Mg oraz 264,60 zł/Mg w 2014 r. Od 2015 r., na skutek przeprowadzonego przetargu, ceny wykonywania tej usługi na terenie Poznania (sektory I–XI) wynosiły od 110,16 zł/Mg do 235 zł/Mg. W przypadku odpadów zbieranych selektywnie było to odpowiednio 611,28 zł/Mg w 2014 r. oraz od 291,92 zł/Mg do 383,40 zł/Mg w latach 2015–2016. W wyniku realizacji przedmiotowych umów, koszty odbioru odpadów oraz zagospodarowania odpadów zbieranych selektywnie były w 2014 r. wyższe o ok. 23.064,0 tys. zł (o ok. 40%) niż w latach kolejnych. W sprawie zawarcia umów w trybie z wolnej ręki, mogących spowodować szkodę w majątku Związku, prowadzone było śledztwo prokuratorskie, zakończone umorzeniem z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. W ocenie prokuratury, Zarząd podejmował decyzje w ramach „ryzyka gospodarczego”, traktując jako zadanie priorytetowe zapewnienie ciągłości realizacji usług odbioru odpadów. Wyłonienie wykonawców w trybie bezprzetargowym, stanowiło czyn zagrożony karą administracyjną przewidzianą w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i zdaniem prokuratury, nie stanowiło czynu powodującego szkodę majątkową, o którym mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁴², którego popełnienie może nastąpić z winy umyślnej.

W 2013 r. Związek nie prowadził kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W 2014 r. przeprowadzono trzy tego rodzaju kontrole, w 2015 r. 15⁴³, a w 2016 r. skontrolowano sześć podmiotów świadczących usługi na rzecz Związku. Ponadto, pracownicy Związku, według stanu na czas prowadzenia kontroli NIK, dokonywali weryfikacji prawidłowości świadczonych usług, z wykorzystaniem systemu elektronicznego, który umożliwiał m.in. analizę przebiegu tras pojazdów odbierających odpady i wykonywane załadunki odpadów.

⁴⁰ Z uwagi na to, że złożone oferty przewyższały kwoty, jakie Związek zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

⁴¹ Zakończonych udzieleniem zamówienia na lata 2015–2017.

⁴² Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.

⁴³ W tym wszystkich 12 firm będących członkami konsorcjów obsługujących sektory Związku.

W latach 2013–2017 (do lutego) Związek uzyskał przychody z tytułu kar umownych naliczonych podmiotom wykonującym usługi odbioru odpadów, w łącznej wysokości 801,6 tys. zł⁴⁴, a dalszej weryfikacji podlegały kary w kwocie 161,1 tys. zł. Podstawą naliczenia kar były m.in. brak pojemników oraz niewykonanie odbioru odpadów w terminach określonych w harmonogramach umownych. Dodatkowo, Związek dochodził na drodze postępowania sądowego roszczeń wobec podmiotów, które nie zapewniły przepływu danych dotyczących systemu rejestracji zdarzeń oraz systemu wymiany informacji (wartość roszczeń z tego tytułu wyniosła 1.072,5 tys. zł).

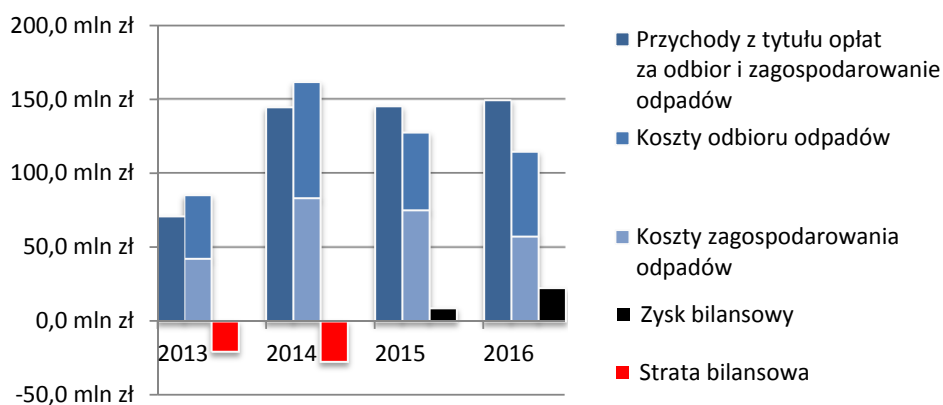
3.2.3. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Ustalanie metody naliczania opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość poprzedziło sporządzenie analiz⁴⁵ oraz przeprowadzenie konsultacji z członkami Zgromadzenia Związku. O wyborze przedmiotowej metody, zgodnej z postanowieniami art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zdecydowała jej uniwersalność, powszechność, a także wysoka akceptowalność społeczna. Dla oszacowania wysokości stawki za odbiór odpadów komunalnych, Związek zlecił sporządzenie analizy kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów oraz prognozy tej stawki na kolejne lata. Zgodnie z tą analizą, prognozowana w 2013 r. opłata powinna wynieść 15,24 zł miesięcznie na jednego mieszkańca. Ustalona ostatecznie przez Zgromadzenie Związku stawka opłaty wyniosła 12 zł miesięcznie od osoby w przypadku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz 20 zł od osób, które nie zadeklarowały prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów.

W latach 2013–2014, Związek wygenerował ujemny wynik finansowy⁴⁶.

Wykres nr 5

Główne kategorie przychodów i kosztów działalności Związku w latach 2013–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK

Przyczyną tego stanu były wysokie koszty świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów wynikające m.in. z zastosowania niekonkurencyjnego trybu realizacji zamówienia na odbiór odpadów

⁴⁴ Uwzględniając kwoty kar uznanych za niezasadne – tzw. kary „zwrócone” wykonawcom w wyniku wniesionych odwołań lub postępowań sądowych.

⁴⁵ M.in. analizy SWOT metod ustalenia stawki dopuszczanych przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz „Analizy wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami w świetle zmian znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dla Związku Międzygminnego GOAP”.

⁴⁶ Uzyskany wynik bilansowy, nie uwzględniał nadpłat z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (w tym opłat wniesionych m.in. przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, które nie złożyły deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

w latach 2013–2014 (opisane w pkt 3.2.2. niniejszej informacji o wynikach kontroli). Ponadto, w latach 2013–2014, ustalona w umowie ze spółką prowadzącą RIPOK wysokość stawki za zagospodarowanie 1 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych istotnie przewyższała stawki stosowane przez podmioty zagospodarowujące odpady, w co najmniej sześciu regionach gospodarowania odpadami województwa wielkopolskiego. Faktyczna średnia stawka za zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych ponoszona przez Związek w okresie lipiec 2013 r. – czerwiec 2015 r. wyniosła bowiem 334 zł netto/Mg. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że sześć podmiotów prowadzących instalacje o statusie RIPOK pobierało ceny za zagospodarowanie niesegregowanych odpadów komunalnych, w kwotach od 195 zł do 278 zł netto/Mg. Cena ta obejmowała, proces mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych oraz zagospodarowanie pozostałości z tego procesu poprzez proces odzysku (R12) i unieszkodliwianie (D5). W wyniku podjętych przez Zarząd Związku w 2015 r. renegocjacji postanowień umownych, od lipca 2015 r. niekorzystne stawki zostały zmienione. Stawki po zmianach wyniosły od 279 zł do 288,52 zł netto za 1 Mg zagospodarowanych odpadów. Obniżenie stawek umownych spowodowało zmniejszenie poniesionych kosztów zagospodarowania odpadów o ok. 4,2 mln zł w II półroczu 2015 r. oraz o ok. 2,4 mln zł w 2016 r. (do kwietnia). Dodatkowy uzyskany przez Związek w 2016 r. zysk netto był skutkiem niskiej stawki przetwarzania odpadów komunalnych ponoszonych w okresie tzw. „gorącego rozruchu” ITPOK.

3.2.4. Realizacja przedsięwzięcia związanego z budową i eksploatacją Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu.

Miasto Poznań w latach 2013–2016 zrealizowało działania mające na celu wybudowanie i rozpoczęcie eksploatacji Instalacji Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu zapewniając od marca 2016 r. zagospodarowanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gmin uczestników Związku. Inwestycję zrealizowano przy udziale partnera prywatnego, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, o którym mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁷.

Zdjęcie nr 1

Instalacja Termicznego Przekształcania Frakcji Reszkowej Zmieszanych Odpadów Komunalnych w Poznaniu



Źródło: NIK

Wyboru partnera dokonano po przeprowadzeniu, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie dialogu konkurencyjnego. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę tego postępowania (tzw. kontrola uprzednia) nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości. Stwierdzone przez Prezesa UZP uchybienia polegające na braku wszystkich wymaganych oświadczeń i dokumentów ze strony oferentów zostały usunięte, umożliwiając zawarcie umowy PPP⁴⁸.

Przedsięwzięcie zrealizowano przy udziale środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, Priorytet II „Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi”, Działanie 2.1 „kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych uzyskując dofinansowanie w kwocie 330,2 mln zł. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w ramach kontroli przeprowadzonej po zakończeniu realizacji projektu, nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie rzeczowej realizacji projektu, kwalifikowania wydatków do dofinansowania i sposobu wykorzystania nieruchomości. Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu w ramach kontroli 14 wniosków o płatność nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji z budżetu Unii Europejskiej.

Na etapie budowy Instalacji Miasto, wykorzystując uprawnienia określone w Umowie PPP, na bieżąco monitorowało realizowanie zakontraktowanego przedsięwzięcia. W 2016 r. przeprowadzono rozruch instalacji zakończony wydaniem przez uprawniony podmiot tzw. protokołu gotowości ITPOK (po dokonaniu pomiarów technicznych oraz po przeprowadzeniu prób i testów technologicznych). Potwierdził on wykonanie Instalacji w sposób określony w Umowie PPP oraz gotowość do rozpoczęcia jej eksploatacji.

Instalacja została przeznaczona do przetwarzania komunalnych odpadów stałych oraz paliwa alternatywnego, powstałego z odpadów. Efektywność energetyczna spalania tych odpadów, wynosi 0,65⁴⁹, skutkiem czego, prowadzony proces przekształcania termicznego odpadów został zakwalifikowany do procesu odzysku R1 – Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii.

Przed oddaniem Instalacji do użytkowania (rozpoczęcia eksploatacji) Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przeprowadził kontrolę w ITPOK, która wykazała m.in. że na dwóch głównych emitorach gazów i pyłów powstających w procesie spalania (E1 oraz E2) zainstalowane zostały punkty pomiarowe zgodnie z normą PN–EN 15259. Stwierdzony przez WWIOŚ stan faktyczny był zgodny z warunkami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym wydanym na prowadzenie tej instalacji. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Ponadto, z informacji uzyskanej od Wojewódzkiego Inspektora w trakcie kontroli NIK wynika, że od dnia 31 grudnia 2016 r. do Inspektoratu wpływały drogą elektroniczną, od prowadzącego Instalację, dobowe raporty stężeń 30-minutowych pyłu, dwutlenku siarki, tlenków azotu, substancji organicznych wyrażonych jako całkowity węgiel organiczny, fluorowodoru, chlorowodoru oraz tlenku węgla. W styczniu 2017 r. zdarzyły się chwilowe (jednostkowe) przekroczenia dopuszczalnych stężeń, jednak nie stanowiły one podstawy do wymierzenia kar lub podejmowania innych działań przez Inspektorat.

⁴⁸ W 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przyjęty model realizacji Projektu, w którym to partner prywatny jest operatorem instalacji, podmiotem odpowiedzialnym za świadczenie usług w zakresie zagospodarowania odpadów, a także utrzymanie i zarządzanie Projektem (P/12 /051, KGP-4101-01-02/2012).

⁴⁹ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Zdjęcie nr 2

Wyświetlacz informacyjny prezentujący dane o emisji gazów i pyłów powstających w procesie spalania

Zanieczyszczenie		Jednostka	Limit	L1	L2
amoniak	NH3	mg/Nm3	5	0	0
dwutlenek węgla	CO2	vol %	9	0	0
podtlenek azotu	N2O	mg/Nm3	3	0	0
tlen	O2	vol %	6	21	21
para wodna	H2O	vol %	24	1	1
przepływ	Flow	Nm3/h	66682,3	1017,20	1017,20
temperatura	Temp	°C	148	32	32

Źródło: NIK

Mniejsza od prognozowanej liczba wytworzonych odpadów za lata 2014–2016, wskazuje na potencjalne, lecz realne, ryzyko niezapewnienia przez Miasto odpowiedniej ilości odpadów w perspektywie kolejnych 25 lat eksploatacji ITPOK.

W toku kontroli ustalono, że założone na etapie planowania inwestycji prognozy ilości wytworzonych odpadów komunalnych na obszarze Poznania oraz 9 gmin tworzących ówczesnie Związek były wyższe o 7%–14% od mas odpadów faktycznie zebranych w latach 2014–2016. W Studium Wykonalności zakładano bowiem, że masy niesegregowanych odpadów komunalnych (kod 20 03 01) wyniosą: w latach 2014–2016: 242.832 Mg, 240.102 Mg oraz 238.119 Mg. W ww. okresie, z terenu Związku oraz gminy Suchy Las zebrano odpowiednio: 225.501 Mg, 209.392 Mg i 217.071 Mg tego rodzaju odpadów. Ponadto, w pierwszym miesiącu eksploatacji Instalacji (styczeń 2017 r.) wartość opałowa odpadów przetworzonych w niej była niższa (ok. 7,4 MJ/Kg) od wartości nominalnej przyjętej na etapie projektowym (8,4 MJ/Kg). Zgodnie z umownym mechanizmem ustalania wysokości wynagrodzenia, najkorzystniejszym z punktu widzenia interesu ekonomicznego Miasta, pozostaje dostarczenie do ITPOK pełnego zakontraktowanego strumienia odpadów (210 tys. Mg rocznie) o odpowiedniej wartości opałowej.

Zaprojektowany system gospodarki odpadami, stosownie do wymogów ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ukierunkowany został na zwiększanie poziomów selektywnej zbiórki odpadów podlegających recyklingowi oraz innych procesów odzysku, co w ocenie NIK, dodatkowo wpłynie na ograniczenie strumienia niesegregowanych odpadów komunalnych kierowanych do ITPOK. Podkreślić jednak należy, że założenia przyjęte w Studium Wykonalności uwzględniły wystąpienie tego zjawiska, przewidując w perspektywie 25 lat eksploatacji ITPOK zmniejszenie wytwarzanych mas niesegregowanych odpadów komunalnych na rzecz zwiększenia wolumenu odpadów zbieranych w sposób selektywny. Tym samym, podejmując decyzję o realizacji przedmiotowej inwestycji, Miasto założyło, że w kolejnych latach eksploatacji Instalacji do ITPOK kierowany będzie dodatkowo zwiększający się strumień odpadów powstałych jako pozostałość z procesu sortowania odpadów zbieranych selektywnie.

NIK zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 7 ustawy o odpadach, zakaz przetwarzania pozostałości z sortowania lub z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych poza regionem, w którym je wytworzono, dotyczy jedynie odpadów przeznaczonych do składowania. Przepis ten nie dotyczy natomiast odpadów przekazywanych do dalszego przetwarzania, np. do produkcji paliwa alternatywnego. Tym samym, zdaniem NIK, brak jest prawnego obowiązku kierowania tego rodzaju odpadów do ITPOK, co dodatkowo zwiększa ryzyko niedostarczenia wymaganej ilości odpadów⁵⁰.

Miasto prowadziło monitoring ryzyka zdefiniowanego jako „ryzyko związane z zapewnieniem określonego strumienia odpadów niezbędnego do prowadzenia normalnej eksploatacji ITPOK”. Miasto podejmowało również starania, aby ITPOK uzyskała status instalacji ponadregionalnej. Zaplanowano także zakontraktowanie dodatkowych strumieni odpadów, zgodnych z zapisami pozwolenia zintegrowanego dla ITPOK. Według stanu na dzień zakończenia kontroli, łączny (wynikający ze wszystkich umów), maksymalny strumień zakontraktowanych odpadów, które zostaną skierowane do ITPOK wynosił 212,8 tys. Mg.

⁵⁰ Instalacja ta, posiadająca status RIPOK, nie posiada wyłączności ich zagospodarowania, jak w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych. Por. art. 9e ust. 1 pkt 2 i art. 9l ust 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

4.1 Przygotowanie kontroli

Do przygotowania kontroli wykorzystano informacje i materiały pochodzące z doniesień medialnych oraz publikacji prasowych, a także sygnałów społecznych i skarg kierowanych bezpośrednio do NIK. Dotyczyły one nieprawidłowości związanych z wyborem podmiotów odbierających odpady komunalne, w tym wyboru części tych podmiotów w trybie niekonkurencyjnym. Analizie poddano także wyniki kontroli *P/14/007 Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi* przeprowadzonej w innych gminnych jednostkach samorządowych oraz w samorządach wojewódzkich, a także informacje z badania kwestionariuszowego zrealizowanego przed kontrolą P/14/007, uzyskanych m.in. od gmin uczestników Związku.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 10 stycznia 2017 r. do 21 kwietnia 2017 r. w Związku GOAP oraz w Urzędzie Miasta Poznania. Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników obu skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne. Część nieprawidłowości zaistniałych w początkowych latach funkcjonowania Związku została usunięta poprzez np. wprowadzone zmiany w sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych. Do Zarządu Związku skierowano wniosek pokontrolny dotyczący wystąpienia do Spółki zagospodarowującej odpady w 2013 r. o zwrot nienależnie wypłaconego wynagrodzenia. Kierownicy kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent Miasta Poznania poinformował NIK, że Miasto realizuje procedurę stałego monitoringu ryzyka zdefiniowanego jako „ryzyko związane z zapewnieniem określonego strumienia odpadów niezbędnego do prowadzenia normalnej eksploatacji ITPOK”. Według danych Urzędu, w I kwartale 2017 r. do instalacji ITPOK dostarczono 53,9 tys. Mg odpadów niesegregowanych, tj. proporcjonalnie do spodziewanego wolumenu rocznego masy odpowiadającej zobowiązaniu Miasta wobec partnera prywatnego. Odnosząc się do referencyjnej kaloryczności odpadów (8,4MJ/kg) Prezydent Miasta Poznania wskazał, że wartość ta stanowiła podstawę do przyjęcia założeń technicznych i finansowych jednakże przewidziano, że na etapie eksploatacji instalacji wartość ta będzie ulegać znacznym wahaniom zależnym m.in. od wytwórców odpadów a także warunków atmosferycznych. Założono, że zakres tych wahań wyniesie od 6,5 do 12 MJ/kg, a zatem wartość opałowa odpadów przetworzonych w I kwartale eksploatacji ITPOK odpowiadała parametrom pracy tej instalacji.

Do końca stycznia 2017 r., w ITPOK przetworzono termicznie ponad 18 tys. Mg odpadów komunalnych. Miasto nie zaakceptowało jednak przekazanego przez Partnera Prywatnego wyliczenia wynagrodzenia za ten okres świadczenia usługi przetwarzania odpadów. Do otrzymanych od Partnera Prywatnego wyliczeń Miasto zgłosiło swoje zastrzeżenia, co zgodnie z postanowieniami Umowy PPP wstrzymało wypłatę wynagrodzenia wynikającego z tych wyliczeń. Sytuacja ta nie uległa zmianie do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁵¹. Uniemożliwiło to weryfikację, w toku kontroli, rozliczeń za pierwsze miesiące eksploatacji ITPOK pomiędzy Miastem i Partnerem Prywatnym oraz pomiędzy Miastem i ZM GOAP.

⁵¹ Czynności kontrolne zakończyły się 4 kwietnia 2017 r.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Zarząd Związku poinformował NIK o podjętych analizach prawnych możliwości wystąpienia do spółki zagospodarowującej odpady o zwrot nienależnie wypłaconego wynagrodzenia.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 23.350,1 tys. zł. Obejmują one kwoty zwiększonych wydatków poniesionych z naruszeniem prawa na realizację umów odbioru odpadów, których wykonawcy nie zostali wyłonieni w trybie publicznego przetargu (23.064,0 tys. zł) oraz opłatę za niedostarczenie odpadów do RIPOK (286,1 tys. zł).

Wykaz skontrolowanych jednostek⁵²

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Skontrolowana jednostka	Kierownik skontrolowanej jednostki
1.	Delegatura NIK w Poznaniu	Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”	Zarząd Związku ⁵³ : Tomasz Lewandowski – Przewodniczący Zarządu, Krzysztof Oczkowski i Bartosz Wieliński – Członkowie Zarządu
		Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaśkowiak Prezydent Miasta Poznania

⁵² Wystąpienia pokontrolne wystosowane do kierowników skontrolowanych jednostek dostępne są stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli (<http://www.nik.gov.pl/>), w zakładce „Kontrolę”.

⁵³ Według stanu na dzień 21 kwietnia 2017 r.

Zarys stanu prawnego

1. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W przypadku wykonywania zadań przez związek międzygminny, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonywane są przez właściwe organy tego związku (art. 3 ust. 1 i 2a). W ramach zadań gminnych, na podstawie obowiązujących od 2013 r. przepisów, obowiązkiem gminy było stworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy gminy (art. 6c ust. 1). Ponadto Rada gminy, mogła w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2).

Do zadań gmin wymienionych w art. 3 ust. 2 ustawy należy m.in.: zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przekształcania odpadów komunalnych⁵⁴; objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi; nadzorowanie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym realizacja zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; ustanowienie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych; utworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy. Gminy zobowiązane są także do osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3 ust. 2 pkt 7).

W latach 2012–2016, wójt, burmistrz lub prezydent miasta był obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo przetarg obejmujący odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Do przetargów tych, w zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie, zastosowanie znajdowały przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Od 1 stycznia 2017 r. organy wykonawcze gmin zobowiązane są do udzielenia zamówienia publicznego (a nie do obligatoryjnego organizowania przetargu), na odbieranie odpadów komunalnych lub na odbieranie i zagospodarowanie odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości.

Właściciele nieruchomości na których wytwarzane są odpady komunalne są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h.). Obowiązkiem rady gminy było ustalenie w drodze uchwały (art. 6k ust. 1 i 6l ust. 1): wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenie stawki takiej opłaty; stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności; terminu, częstotliwości i trybu uiszczania tych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Właściciel nieruchomości jest obowiązany do złożenia wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni

⁵⁴ O ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (pkt 2 lit. a).

od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (art. 6m ust. 1).

Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji winna określić w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 6n ust. 1): wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z informacją o terminach i miejscu jej składania; warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej,

W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o ust. 1). Właściciel nieruchomości wobec którego została wydana ww. decyzja, w przypadku zmiany danych jest obowiązany do złożenia deklaracji. Dotyczy to również przypadku zmiany stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o ust. 4).

W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁵, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 6q. ust 1). Od dnia 1 lutego 2015 r. przepis ten stanowi dodatkowo, że w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, uprawnienia organów podatkowych w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiących dochód związku międzygminnego przysługują zarządowi związku międzygminnego.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, jednakże w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań (art. 6r ust. 1a). Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (6r ust. 2) Obejmują one koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu. Z opłat tych, od 6 marca 2013 r., gmina mogła także pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 6r ust. 2a). Ponadto art. 6r ust. 2d w brzmieniu od 1 lutego 2015 r. stanowi, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych (o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2), przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości (art. 9e ust. 1), selektywnie zebranych

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zgodnie z brzmieniem ustawy obowiązującym od 7 listopada 2015 r., dopuszczalne było 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 (art. 9e ust. 1b).

2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym

Ustawa ta określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-privatnego. Przedmiotem tego partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1).

Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego nie jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-privatnego (albo nie jest to przede wszystkim prawo pobierania pożytków wraz z zapłatą sumy pieniężnej), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-privatnym stosuje się przepisy PZP (art. 4 ust. 1 i 2). Przez umowę o partnerstwie publiczno-privatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-privatnego (art. 7 ust. 1 i 2).

Umowa o partnerstwie publiczno-privatnym może wyodrębniać w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego m.in. wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych (art. 7 ust. 2a PPP⁵⁶). Umowa o partnerstwie publiczno-privatnym powinna określać skutki nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego (art. 7 ust. 3). Podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o partnerstwie publiczno-privatnym (art. 8 PPP).

Zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-privatnym nie wpływają na poziom deficytu sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy (art. 18a ust. 1).

⁵⁶ Przepis art. 7 ust. 2a PPP obowiązuje od 18 listopada 2015 r. (zob. Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, ze zm., art. 46).

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289).
3. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 122).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
7. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047).
11. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201).
13. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201).
14. Ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
15. 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).
16. 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) – uchylone z dniem 30 czerwca 2016 r.
17. 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).
18. 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).
19. 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.
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923).
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 – uchylone z dniem 31 grudnia 2016 r.).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnych rocznych poziomów zbierania zużytego sprzętu (Dz. U. z 2011 r. Nr 3, poz. 5) – uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.
24. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656) – obowiązujące w okresie 21 maja 2014 r. – 31 grudnia 2015 r.
25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2367, ze zm.) – obowiązujące od dnia 1 stycznia 2016 r.
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

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. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
15. Wojewoda Wielkopolski
16. Marszałek Województwa Wielkopolskiego
17. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast uczestników Związku