KSI.430.003.2019
Nr ewid. 194/2019/P/19/048/KSI

Informacja o wynikach kontroli

POSTĘPOWANIE Z ODPADAMI KOMUNALNYMI PO PRZETWORZENIU W INSTALACJACH MECHANICZNO-BIOLOGICZNEGO PRZETWARZANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH (MBP)

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

Informacja o wynikach kontroli
Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)

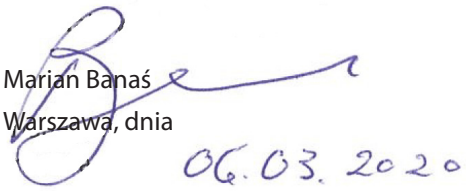
Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 06.03.2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 9

2. OCENA OGÓLNA 10

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 13

4. WNIOSKI 24

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 25
   - 5.1. Przetwarzanie odpadów komunalnych 25
     - 5.1.1. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych 26
     - 5.1.2. Składowanie odpadów na składowiskach innych niż niebezpieczne i obojętne 54
   - 5.2. Realizacja zadań przez organy administracji publicznej 62
     - 5.2.1. Realizacja zadań w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych przez marszałka województwa 62
     - 5.2.2. Wykonywanie kontroli właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych oraz powstających w wyniku ich przetworzenia przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska 70

6. ZAŁĄCZNIKI 81
   - 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 81
   - 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 86
   - 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 101
   - 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 103
   - 6.5. Stanowisko Ministra Klimatu do informacji o wynikach kontroli 104
   - 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu 107

Zdjęcie na okładce:
Materiały własne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO	baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami;
bioodpady	ulegające biodegradacji 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;
dokumenty ewidencji odpadów	karta przekazania odpadów, karta ewidencji odpadów;
frakcja nadsitowa	odpady powstające w wyniku przetworzenia mechanicznego w instalacji MBP, pozostające na sicie zawierające część surowców wtórnych i pozostałości do produkcji paliwa alternatywnego lub innych procesów przetworzenia;
frakcja podsitowa	odpady powstające w wyniku przetworzenia mechanicznego w instalacji MBP, kierowane do procesu biologicznego lub innych procesów przetworzenia;
gospodarowanie odpadami	zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonawcze w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami;
katalog odpadów	wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami;
gospodarka odpadami	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. *w sprawie katalogu odpadów* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923), uchylone 7 stycznia 2020 r., zmienione rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. *w sprawie katalogu odpadów* (Dz. U. z 2020 r. poz. 10);
KEO	karta ewidencji odpadów;
KPO	karta przekazania odpadów;
KPGO 2022	*Krajowy plan gospodarki odpadami 2022* przyjęty Uchwałą nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 784);
konkluzje BAT	dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego BAT (*Best Available Technique* – najlepsza dostępna technika) przyjmowany przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji[1]; DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE;

[1] Remediacja – poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

magazynowanie odpadów	czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów;
instalacja MBP	instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów;
Mg	Megagram – jednostka masy odpowiadająca 106 gramów lub jednej tonie;
moce przerobowe instalacji	maksymalna ilość odpadów (w kg lub w Mg) możliwa do przetworzenia w danej instalacji;
odpady	każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany;
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości;
odpady zielone	odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów;
odpady ulegające biodegradacji	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;
odzysk	jakikolwiek proces, którego głównym celem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce;
odzysk energii	termiczne przekształcenie odpadów w celu odzyskania energii;
plan inwestycyjny	plan określający potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, wraz z mocami przerobowymi służącą zapobieganiu powstawania odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami; stanowi załącznik do w.p.g.o.;
posiadacz odpadów	wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na tej nieruchomości;
p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 t.j.);
pośrednik w obrocie odpadami	każdy, kto organizuje przetwarzanie odpadów w imieniu innych podmiotów, w tym również podmiot, który nie obejmuje odpadów fizycznie w posiadanie;

pozwolenie na wytwarzanie odpadów pozwolenie wydawane na wniosek prowadzącego instalację (wytwórcy odpadów), jakie należy uzyskać w związku z eksploatacją instalacji, w której powstają odpady o masie:

- powyżej 1 Mg (1 tony) rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub
- powyżej 5000 Mg (5000 ton) rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne;

pozwolenie zintegrowane jest instrumentem formalno-prawnym wynikającym z postanowień dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, transponowanej do polskiego porządku prawnego ustawą p.o.ś., zezwala na prowadzenie działalności przemysłowej, w tym na przetwarzanie odpadów, ma zastępować „sektorowe" pozwolenia środowiskowe, obejmując swym zakresem wszystkie oddziaływania na środowisko określane w pozwoleniach sektorowych oraz ich wzajemne powiązania. Rodzaje instalacji, dla których jest wymagane pozwolenie zintegrowane zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia 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. z 2014 r. poz. 1169);

prowadzący instalację podmiot uprawniony do władania instalacją, w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie *o odpadach*;

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

przygotowanie do ponownego użycia proces odzysku polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu, lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania;

RDF paliwo alternatywne z odpadów – według katalogu odpadów kwalifikowane jako odpad o kodzie 19 05 10, przeznaczony do termicznego przekształcenia odpadów;

recykling odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk;

rejestr rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, prowadzony przez marszałka województwa na podstawie art. 49 ust.1 ustawy *o odpadach*;

RIPOK regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych[2] – 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 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający:

1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie 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 odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub
3) składowanie 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;

rozporządzenie kryterialne rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w *sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277);

rozporządzenie w sprawie BDO rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. *w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2377), uchylone 1 stycznia 2020 r., zmienione rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 11 grudnia 2019 r. *w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2414);

rozporządzenie w sprawie recyklingu rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. *w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2176);

rozporządzenie w sprawie składowisk rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. *w sprawie składowisk odpadów* (Dz. U. z 2013 r. poz. 523);

selektywne zbieranie zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami;

składowisko odpadów obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów;

sprawozdanie ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (art. 75, 76);

[2] „RIPOK" zmienione na „instalacja komunalna" ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1403).

stabilizat	odpady wytworzone w procesach biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych prowadzonych w warunkach tlenowych lub dwustopniowo – najpierw w warunkach beztlenowych, a następnie tlenowych, przeznaczone do składowania lub innych procesów przetworzenia np. do odzysku na składowiskach odpadów;
termiczne przekształcanie odpadów	rozumie się przez to: a) spalanie odpadów przez ich utlenianie, b) inne niż wskazane w lit. a procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane;
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. 2019 r. poz. 2010 t.j.);
UM	urząd marszałkowski;
unieszkodliwianie odpadów	proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii;
u.o.d.	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2019 r. poz. 701);
ustawa o zmianie ustawy o odpadach	ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592);
WIOŚ	wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
w.p.g.o.	wojewódzki plan gospodarki odpadami;
wojewódzki inspektor	wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
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;
zezwolenie na przetwarzanie odpadów	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.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy administracja publiczna oraz prowadzący instalacje podjęli właściwe działania na rzecz zgodnego z przepisami przetwarzania odpadów powstałych w instalacjach MBP?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono na poziomie krajowym i wojewódzkim wystarczające moce przerobowe dla odzysku i recyklingu odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów?
2. Czy wytworzone w instalacjach MBP tzw. „odpady surowcowe" są prawidłowo przekazywane do instalacji odzysku i recyklingu?
3. Czy podjęto skuteczne działania na rzecz ograniczenia składowania odpadów?
4. Czy zapewniono możliwość zgodnego z przepisami prawa unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów?

Jednostki kontrolowane

Sześć urzędów marszałkowskich, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, 12 instalacji MBP oraz sześć składowisk odpadów.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed/po tym okresie.

Dane statystyczne GUS[3] za 2018 r. wskazują na realne zagrożenie nieosiągnięcia do 2020 r. wymaganych na podstawie ucpg poziomów 50% recyklingu i przygotowania do ponownego użycia czterech frakcji odpadów komunalnych (papieru, szkła, plastiku i metalu) oraz redukcji masy składowanych odpadów. Także Komisja Europejska w *Sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski*[4] wskazała, że: *W oparciu o analizę dotychczasowej i w wiążący sposób zaplanowanej polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki Polski, uznaje się, że istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50% odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu*. Komisja Europejska uzasadniając swoje stanowisko uznała, że selektywna zbiórka odpadów nie jest jeszcze w pełni skuteczna. Ponadto w sprawozdaniu wskazano, że brakuje zachęt gospodarczych skłaniających gospodarstwa domowe do segregacji, systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie funkcjonują skutecznie oraz że niektóre zastrzeżenia do jakości danych dotyczących odpadów podważają wiarygodność zgłoszonych do Eurostatu wysokich współczynników recyklingu.

Według danych GUS, w 2018 r. wytworzono 12,5 mln Mg odpadów komunalnych, z czego 26,2% zostało poddanych procesowi recyklingu, 8,1% kompostowaniu lub fermentacji, 22,6% przekazano do termicznego przekształcenia z odzyskiem energii, 1,5% przekształcono termicznie bez odzysku energii i aż 41,6% trafiło do składowania (tyle samo, co w 2017 r.).

Również prowadzący instalacje przetwarzania odpadów wskazywali na problemy związane z niestabilnym rynkiem zbytu odpadów przeznaczonych do recyklingu, brakiem technicznych możliwości przetworzenia odpadów resztkowych po segregacji, które w większości były kierowane do produkcji paliw alternatywnych. Brakowało instalacji do przetworzenia niektórych frakcji odpadów, w tym dla paliw alternatywnych, a prowadzący instalacje recyklingu odpadów ograniczali przyjmowanie odpadów ze względu na ich złą jakość.

Dla osiągnięcia celów określonych w przepisach o odpadach, a także w celu utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami na poziomie krajowym i wojewódzkim. W planach gospodarki odpadami instalacje MBP stanowią dominującą w Polsce technologię przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Za cel planowanej kontroli przyjęto dokonanie oceny możliwości zagospodarowania, zgodnie z przepisami, odpadów powstających w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach MBP.

---

[3] Główny Urząd Statystyczny.

[4] Dokument roboczy służb KE z 24 września 2018 r. towarzyszący dokumentowi Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia/recyklingu odpadów komunalnych SWD(2018)426 final.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej oraz prowadzących instalacje MBP i zarządzających składowiskami odpadów były niewystarczające i nieskuteczne, co powodowało, że zagospodarowanie odpadów powstających w instalacjach MBP było niezgodne z przepisami o odpadach.

Niezgodne z przepisami o odpadach gospodarowanie odpadami powstającymi w instalacjach MBP

Odpady powstające w instalacjach MBP, w większości były poddawane procesom przetwarzania innym niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, co było niezgodne hierarchią postępowania z odpadami[5]. Takie postępowanie może zagrażać nie osiągnięciu celów w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu. W procesie mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych największy udział stanowiły odpady kwalifikowane jako pozostałości z mechanicznej obróbki odpadów oraz paliwo alternatywne, których zagospodarowanie ze względu na niewystarczające moce przerobowe dla ich przetworzenia były ograniczone. Również odpady powstające w wyniku biologicznego przetworzenia w większości były deponowane na składowiskach odpadów, co zgodnie z ustawą o odpadach, należy ograniczać. Trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach MBP, rosnące ceny u przetwarzających je, a także wymagania dotyczące kryteriów dla składowanych odpadów i wzrost opłat za przyjęcie odpadów do składowania, przyczyniły się w latach 2016–2019 (I półrocze), w kontrolowanych instalacjach MBP, do zwiększenia opłat za przyjmowane do przetworzenia odpady komunalne w granicach od 58,3% do 87,2%.

Niezgodne ze stanem rzeczywistym dane o sposobach zagospodarowania odpadów po przetworzeniu w instalacjach MBP

Kontrola wykazała niezgodne z u.o.d. klasyfikowanie odpadów oraz ich ewidencjonowanie. Skutkiem tego było sporządzanie sprawozdań nieodzwierciedlających stanu faktycznego. Nie ważono odpadów powstałych i zagospodarowywanych w poszczególnych procesach w instalacjach MBP, a ich masa była jedynie szacowana. Nieprawidłowości stwierdzono w informacjach o sposobach zagospodarowania odpadów w instalacjach MBP i w sporządzaniu kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów, przekazywanych gminom lub podmiotom odbierającym odpady komunalne z terenu nieruchomości. Przekazywane informacje nie zawierały bowiem danych wymaganych przepisami u.c.p.g. Ponadto informacji takich nie przekazywano lub nie przedstawiano kalkulacji kosztów, a jedynie podawano cenę zagospodarowania 1 Mg odpadów lub przekazywano kalkulację po upływie terminu. Stwierdzono także przypadki wspólnego przetwarzania w ciągu technologicznym zmieszanych odpadów komunalnych z odpadami z selektywnej zbiórki oraz z odpadami innymi niż odpady komunalne. Uniemożliwiało to dokonywanie oceny sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych oraz miało wpływ na rzetelność danych zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez gospodarujących odpadami.

Potwierdzanie sposobów zagospodarowania odpadów uniemożliwiające ustalenie stanu faktycznego

NIK negatywnie ocenia sposób potwierdzania zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku przetwarzania w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Następowało to wyłącznie za pomocą dokumentów wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*[6], choć potwierdzają one przyjęcie do przetworzenia w procesach odzysku lub recyklingu jedynie odpadów opakowaniowych. Prowadzący instalacje MBP, przekazując odpady do dalszego przetworzenia przez pośredników, nie dysponowali kartami przekazania odpadów lub innymi dokumentami, które potwierdzałyby przekazanie poszczególnych ilości i rodzajów odpadów do prowadzących procesy odzysku czy recyklingu, co uniemożliwiało ustalenie faktycznych sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów i ilości odpadów.

[5] Art. 17 u.o.d.

[6] Dz. U. z 2019 r. poz. 542, ze zm.

OCENA OGÓLNA

Dwie spośród 12 kontrolowanych instalacji MBP funkcjonowały bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. Oznacza to, że nie miały one określonych limitów dla zagospodarowywanych odpadów komunalnych oraz wymagań dla procesu ich przetwarzania i sposobów postępowania z wytworzonymi odpadami.

Prowadzenie działalności w instalacjach bez wymaganych decyzji

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów, w tym nieprzechowywanie zapisu obrazu wizyjnego, niezabezpieczenie go przed utratą, a także niezainstalowanie urządzeń w terminie wymaganym ustawą. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły u ośmiu spośród 12 prowadzących instalacje MBP i u jednego z sześciu zarządzających składowiskami odpadów. Uniemożliwiało to skuteczne monitorowanie sposobu postępowania z odpadami na terenie instalacji.

Brak możliwości monitorowania sposobu magazynowania i składowania odpadów

Nie podjęto skutecznych działań na rzecz ograniczenia ilości składowanych odpadów. Wprawdzie we wszystkich w.p.g.o. przyjęto kierunki działań w celu ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów oraz ograniczenia powstawania odpadów. Przyjęto także harmonogramy realizacji tych działań. Jednak wyniki kontroli wykazały, że znaczna część odpadów powstających w procesie przetworzenia w instalacjach MBP nadal była składowana na składowiskach odpadów. Zgodnie z przepisami o odpadach składowanie jest ostateczną metodą unieszkodliwiania odpadów, którą należy zdecydowanie ograniczyć.

Niezgodne z przepisami o odpadach składowanie odpadów

Zarządzający składowiskami odpadów prowadzili działalność na podstawie prawomocnych pozwoleń zintegrowanych oraz uzyskali wpisy do rejestru. Stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły eksploatacji składowisk odpadów, w tym przyjmowania do składowania odpadów niezgodnie z kryteriami określonymi w przepisach o odpadach, a także prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości. Brakowało także kart charakterystyki odpadów oraz testów zgodności dla składowanych odpadów. Świadczy to o niezapewnieniu zgodnego z przepisami unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów.

Nie zapewniono wystarczających mocy przerobowych dla odpadów powstających w wyniku przetworzenia w instalacjach MBP, co spowodowało trudności w ich zagospodarowaniu zgodnie z przepisami o odpadach. W toku opracowywania w.p.g.o. marszałkowie województw nie dokonali rzetelnej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, co prowadziło do sytuacji, w której aż połowa skontrolowanych podmiotów przekroczyła dopuszczalne limity przetwarzania odpadów. Natomiast w czterech z dwunastu kontrolowanych instalacjach moce przerobowe nie były wykorzystane.
W sześciu kontrolowanych UM nie było informacji o gospodarowaniu paliwami alternatywnymi, a w czterech z nich brakowało danych o masie i rodzajach odpadów pochodzących z instalacji MBP przetwarzanych w instalacjach odzysku i recyklingu. W mazowieckim UM stwierdzono, że na 16 prowadzących instalacje MBP tylko dziewięciu funkcjonowało na podstawie prawomocnych pozwoleń zintegrowanych.

Niezapewnienie wystarczających mocy przerobowych dla przetwarzania odpadów

NIK negatywnie ocenia skuteczność monitorowania przez organy administracji publicznej sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz pochodzącymi z ich przetworzenia. Na niską skuteczność miał wpływ brak w urzędach marszałkowskich BDO, do utworzenia której zobowiązany był minister właściwy do spraw środowiska. Nieprawidłowo prowadzono również rejestr, stanowiący jedyny funkcjonujący moduł BDO. Rejestr nie zawierał bowiem wszystkich informacji wymaganych u.o.d., zamieszczono w nim dwa nieobowiązujące w dniu dokonania wpisu pozwolenia zintegrowane, a także nie dotrzymano terminu dokonania wpisu podmiotów oraz wpisano podmioty na podstawie niekompletnych wniosków.

Nieskuteczne monitorowanie sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi przez organy administracji publicznej

OCENA OGÓLNA

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie przeprowadzali kontroli posiadaczy odpadów, przekazujących odpady nieuprawnionym podmiotom. Nie podejmowali także kontroli, pomimo uzyskanych informacji o nieprawidłowościach w gospodarowaniu odpadami. Kontrolerzy WIOŚ nie pobierali próbek odpadów do badań i nie dokonywali oględzin podczas prowadzonych kontroli u przetwarzających odpady. Organy administracji publicznej nie miały również pełnej wiedzy o pożarach miejsc magazynowania i składowania odpadów, pomimo że u 11 spośród 18 kontrolowanych podmiotów wystąpiły w okresie objętym kontrolą 33 pożary.

Brak wiedzy o przyczynach i skali pożarów oraz niepodejmowanie działań zapobiegawczych stwarza warunki dla nielegalnego pozbywania się odpadów, a tym samym do rozwoju tzw. szarej strefy. Nieskuteczna kontrola rynku odpadów przez organy administracji publicznej przyczynia się do degradacji środowiska i stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowości związane z pozwoleniami zintegrowanymi na prowadzenie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach MBP

Dwóch spośród 12 prowadzących instalacje MBP o statusie instalacji regionalnych przetwarzało odpady komunalne bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, co było niezgodne z art. 201 p.o.ś. Powodem były niezakończone, długotrwałe postępowania administracyjnie w sprawie wydania tych pozwoleń oraz zaniechania prowadzących instalacje MBP na etapie procedowania wniosków. Pozostali prowadzący instalacje uzyskali pozwolenia zintegrowane w latach 2013–2017.

Dla czterech spośród dziesięciu kontrolowanych instalacji MBP zdefiniowanych w przepisach u.o.d. jako służących przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych, dopuszczono w pozwoleniach zintegrowanych do przetwarzania innych odpadów niż odpady komunalne. Dla jednej z tych instalacji warunkiem określonym w pozwoleniu zintegrowanym był priorytet dla przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych. Nie został on jednak dotrzymany, ponieważ zaprzestano przyjmowania odpadów komunalnych z terenu miasta ze względu na wyczerpane moce przerobowe.
W sześciu spośród dziesięciu kontrolowanych instalacjach MBP marszałkowie województw dokonali analizy warunków pozwolenia zintegrowanego po publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Stwierdzono, że wszystkie badane instalacje MBP wymagają dostosowania pod kątem spełnienia konkluzji BAT[7]. [str. 26–29]

Niekompletne wpisy do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami

Wszyscy kontrolowani prowadzący instalacje MBP zostali wpisani do rejestru. Dla trzech spośród 12 podmiotów wpis do rejestru nie zawierał wszystkich danych, wymaganych art. 52 ust. 2 u.o.d. Dwóch prowadzących instalacje otrzymało wpis do rejestru, pomimo że nie mieli prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. [str. 29–30]

Umowy prowadzących instalacje MBP z odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Prowadzący skontrolowane instalacje MBP, zgodnie z art. 9l ust. 1 ucpg, zawierali umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych z podmiotami odbierającymi te odpady od właścicieli nieruchomości. Jeden prowadzący instalację MBP w zawartych umowach uwzględniał, oprócz zmieszanych odpadów komunalnych, inne odpady niż odpady komunalne.

Jeden z prowadzących instalację MBP zawarł z 37 gminami umowę wykonawczą, obowiązującą do 31 grudnia 2034 r., zobowiązującą gminy do dostarczania do instalacji całości zebranych odpadów komunalnych zmieszanych i pochodzących z selektywnej zbiórki. [str. 30–31]

Uchylanie się przez prowadzących instalacje od sporządzania kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych

Trzech spośród 12 prowadzących instalacje MBP, wbrew art. 9m ucpg, nie przedstawiło uprawnionym podmiotom kalkulacji kosztów, a jedynie cenę zagospodarowania 1 Mg odpadu. U trzech stwierdzono przypadki przekazania kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów w instalacji po upływie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku, czym naruszono art. 9m ucpg. Pomimo sporządzenia kalkulacji kosztów przez trzech innych prowadzących instalacje, żaden uprawniony podmiot nie wnioskował o jej przedstawienie. Zdaniem NIK brak znajomości faktycznych

[7] DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE.

kosztów zagospodarowania odpadów może mieć wpływ na nierzetelne ustalanie stawek opłat ponoszonych przez mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów. [str. 31–32]

Niezgodna ze stanem rzeczywistym ewidencja odpadów i sprawozdawczość

U sześciu spośród 12 prowadzących instalację MBP stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentów ewidencji. Z czego u dwóch KPO sporządzano za przekazującego odpad, co stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 u.o.d. oraz art. 27 ust. 3 u.o.d. w zakresie przeniesienia odpowiedzialności na posiadacza odpadów przejmującego odpad. U jednego prowadzącego instalację MBP, obok której funkcjonowało składowisko odpadów, wbrew art. 71 ust. 1 u.o.d., w dokumentach ewidencji nie uwzględniano przetwarzanych w instalacji MBP odpadów przywożonych na to składowisko odpadów. Jeden nie prowadził KEO dla odpadu wytwarzanego w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, co stanowiło naruszenie art. 70 ust. 1 u.o.d. U czterech ewidencja odpadów prowadzona była niezgodnie ze stanem rzeczywistym, czym naruszono art. 66 ust. 1 u.o.d. Ponadto u trzech spośród 12 prowadzących instalacje MBP stwierdzono sporządzanie sprawozdań niezgodnie z art. 75 ust.2 pkt 2 u.o.d. [str. 32–36]

Nieprawidłowe przekazywanie informacji o odpadach zagospodarowanych w instalacjach MBP

U sześciu spośród dziewięciu prowadzących instalacje MBP stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekazywania uprawnionym podmiotom informacji o odpadach zagospodarowanych w instalacji MBP. Trzech prowadzących instalacje MBP, wbrew wymogom art. 9oa ust. 1 ucpg, nie przekazywało gminom informacji o odpadach pochodzących z terenu tych gmin, trzech przekazało przedsiębiorcom i gminom informacje, które nie zawierały danych o masie odpadów, określonych w art. 9oa ust. 2 pkt 1 ucpg, natomiast jeden przekazał te informacje po terminie, czym naruszono art. 9oa ust. 5 ucpg. Zdaniem NIK informacje o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych są istotne, ponieważ stanowią podstawę do określenia przez gminę poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. [str. 36–37]

Niezgodne z przepisami prowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów w instalacjach MBP i na składowiskach odpadów

W ośmiu spośród 12 instalacji MBP zapisy obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów nie były przechowywane przez miesiąc od daty jego zarejestrowania oraz zabezpieczone przed utratą. W konsekwencji nie było możliwości weryfikacji sposobu magazynowania odpadów, czym naruszono art. 25 ust. 6b i 6e u.o.d. Dwóch prowadzących instalacje MBP usunęło stwierdzone w powyższym zakresie nieprawidłowości w trakcie kontroli. Jeden podmiot wizyjny system kontroli miejsca magazynowania odpadów zainstalował z opóźnieniem wynoszącym 149 dni w stosunku do terminu wynikającego z art. 12 ustawy o zmianie ustawy o odpadach. Ponadto w trakcie oględzin jednej z instalacji MBP stwierdzono, że system wizyjny nie działał. Także na terenie jednego składowiska zapisy wizyjnego monitoringu składowania odpadów nie były przechowywane przez miesiąc od daty ich dokonania, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 6b u.o.d. [str. 37–38]

Niedotrzymywanie limitów dla mocy przerobowych określonych w pozwoleniach zintegrowanych

U pięciu spośród 10 prowadzących instalację MBP przekroczono dopuszczalne do przetworzenia limity mas odpadów określonych w pozwoleniu zintegrowanym. Jako tego przyczynę podano niedostosowanie w w.p.g.o. ilości przyjmowanych i przetwarzanych odpadów do faktycznych potrzeb oraz błędne założenia dotyczące ilości odpadów biodegradowalnych, powstających w części mechanicznej instalacji MBP. Dla jednego prowadzącego instalację MBP w pozwoleniu zintegrowanym marszałek województwa określił wyższy limit niż zaprojektowana (nominalna) wydajności instalacji MBP, który nie został przekroczony, natomiast w 2016 r. wartość nominalna została przekroczona. W kolejnych latach ilość odpadów przetworzonych była niższa od projektowanej wydajności instalacji, co powodowało negatywne skutki finansowe dla prowadzącego instalację. W czterech instalacjach moce przerobowe nie były w pełni wykorzystane. [str. 38–40]

Wzrost kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi

Koszty przetwarzania odpadów w instalacji MBP pokrywane były z opłat za przyjęcie odpadów do zagospodarowania. Prowadzący instalacje mogli również uzyskiwać przychody ze sprzedaży tzw. „surowców wtórnych".
W latach 2016–2019 (I półrocze) opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w badanych instalacjach MBP stale rosły i kształtowały się za 1 Mg: w roku 2016 r. od 150 zł do 369,49 zł, w 2017 r. od 186,78 zł do 429 zł, w 2018 r. od 249 zł do 430 zł, w 2019 r. (I półrocze) od 280,80 zł do 585 zł.
W 2019 r. w stosunku do 2016 r. najniższe opłaty wzrosły o 87,2%, a najwyższe o 58,3%. Jako przyczynę prowadzący instalacje MBP podawali podwyżki spowodowane wzrostem kosztów związanych z przekazaniem odpadów do dalszego przetworzenia (szczególnie odpadów kalorycznych), wzrost jednostkowych opłat za składowanie odpadów, a także wzrost płacy minimalnej, wzrost podatków i opłat. Jeden z prowadzących instalację MBP kalkulował wysokość opłaty co miesiąc ze względu na fakt, że wielu odbiorców działało metodą „zleceniową" (bez umowy), bez gwarancji ceny, bez gwarancji odbioru. Koszty związane z zagospodarowaniem odpadów surowcowych praktycznie w każdej z badanych instalacji MBP różniły się i zależały od koniunktury rynku, a także od jakości odpadów oraz możliwości ich przetworzenia. [str. 40–43]

Przewaga zmieszanych odpadów komunalnych w strumieniu odpadów przyjmowanych do instalacji

Do instalacji MBP w zdecydowanej większości przekazywane były zmieszane odpady komunalne. Na przykładzie trzech instalacji MBP kontrola wykazała, że udział odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki wynosił od 7% do 20%, natomiast pozostałe stanowiły odpady zmieszane. W trakcie oględzin instalacji MBP zaobserwowano dużą ilość zanieczyszczeń w odpadach selektywnie zbieranych, co według powołanego w toku kontroli specjalisty z zakresu gospodarki odpadami, jest typowe dla warunków krajowych. Stwierdzono również, że przyjmowane do instalacji zmieszane odpady komunalne, wraz z innymi rodzajami odpadów, były mieszane i wspólnie przetwarzane.

Zdaniem NIK mieszanie różnych rodzajów odpadów uniemożliwiało weryfikację rzeczywistej ilości odpadów powstających w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych z limitami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym. Uniemożliwiało to również określanie zgodnych ze stanem

rzeczywistym osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów powstających w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych.

W okresie objętym kontrolą stwierdzono również przypadek zbierania przez prowadzącego instalację MBP zmieszanych odpadów komunalnych i przekazywania ich do przetworzenia w innych zastępczych instalacjach regionalnych. Dotyczyło to 26,5% wszystkich zmieszanych odpadów komunalnych przyjętych przez prowadzącego tę instalację MBP. [str. 43–44]

Magazynowanie odpadów przyjmowanych do instalacji niezapewniające wytworzenia dobrej jakości odpadów surowcowych

Prowadzący instalacje MBP magazynowali odpady na placu magazynowym lub na terenie hali magazynowej. W toku kontroli ustalono, że jeden podmiot magazynował na zewnątrz odpady selektywnie zbierane, natomiast zmieszane odpady komunalne wewnątrz hali magazynowej. W dniu oględzin u innego prowadzącego instalację MBP odpady kuchenne ulegające biodegradacji, pochodzące z selektywnej zbiórki, były magazynowane razem ze zmieszanymi odpadami komunalnymi, a następnie trafiały do ciągu technologicznego. Mieszanie różnych rodzajów odpadów w ciągu technologicznym uniemożliwia wytworzenie odpadów spełniających wymagania dla przetworzenia ich w procesach odzysku, w tym recyklingu. Jeden prowadzący instalację MBP przywoził zmieszane odpady komunalne, wytworzone poza obszarem regionu, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 8 u.o.d., a następnie zbierał je, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 5 u.o.d. [str. 44–45]

Przetwarzanie odpadów w kontrolowanych instalacjach

W części mechanicznej instalacji MBP w procesie sortowania wytwarzano głównie odpady opakowaniowe oraz odpady kwalifikowane jako inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów, paliwo alternatywne, nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych. Ponadto wytwarzano odpady zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużyte baterie i akumulatory, opony i inne. W jednej instalacji MBP nie kwalifikowano odpadów, zgodnie z katalogiem odpadów, po procesie ich przetworzenia w grupie 19, tylko w grupie 15 jako odpady opakowaniowe. Jak wyjaśnił prowadzący instalację, powodem tego były wymogi prowadzących recykling, a także brak nabywców zainteresowanych odbiorem odpadów produktowych z grupy 19.

W jednej instalacji MBP nieprawidłowo klasyfikowano odpady, powstałe w wyniku procesu mechanicznego przetwarzania odpadów, jako pochodzące z selektywnej zbiórki. Zdaniem NIK, kwalifikowanie odpadów niezgodnie ze źródłem ich powstawania nie pozwala na rzeczywistą ocenę stanu rodzajów i ilości odpadów powstających po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, a w przypadku kwalifikacji powstających odpadów tylko w grupie 15 odpady opakowaniowe, pozwala przede wszystkim na wykazanie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowanych w celu realizacji przepisów z zakresu gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

W części biologicznej instalacji MBP była przetwarzana frakcja podsitowa i inne odpady ulegające biodegradacji, oraz odpady kuchenne. Najczęściej powstającymi odpadami w wyniku przetwarzania odpadów w części biologicznej były: kompost nieodpowiadający wymaganiom, który wytwarzano w 11 instalacjach oraz tzw. „stabilizat" wytwarzany w ośmiu instalacjach.

W jednej instalacji, ze względu na stosowany proces biosuszenia, wytwarzano odpad – nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych, który był kierowany ponownie na linię mechaniczno–biologicznego przetwarzania odpadów, w efekcie czego ostatecznie wytwarzano głównie paliwo alternatywne i tzw. „balast".

Inny prowadzący instalację MBP niezgodnie z pozwoleniem zintegrowanym w latach 2017–2018 przekazywał „stabilizat" do składowania, podczas gdy zgodnie z pozwoleniem, odpad ten winien być poddawany separacji powietrznej, a następnie skierowany do wykorzystania do produkcji paliwa alternatywnego. Ponadto część „stabilizatu", wbrew wymogom pozwolenia, była bezpośrednio składowana bez wcześniejszego przetworzenia, a część odpadów frakcji biodegradowalnej wydzielonej na linii sortowniczej, była bezpośrednio lub po procesie dojrzewania na placu przesiewana na sicie, a powstałe frakcje deponowane na składowisku. W trakcie oględzin u innego prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że z bioodpadów z selektywnego zbierania nie zostały usunięte worki przed poddaniem ich procesowi kompostowania. Odpad po procesie fermentacji, w trakcie stabilizacji, był zanieczyszczony innymi frakcjami materiałowymi, w tym kawałkami tworzyw sztucznych. [str. 45–47]

Najczęściej wytwarzane frakcje materiałowe w instalacjach

Największy udział w ilości wytwarzanych w instalacjach MBP odpadów stanowiły odpady kwalifikowane jako inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów oraz paliwo alternatywne. W jednej z kontrolowanych instalacji nie wytwarzano paliwa alternatywnego, natomiast w latach 2016–2018 odpady kwalifikowane jako inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów stanowiły od 56,5% do 63,2% wytwarzanych odpadów.

W jednej z instalacji paliwo alternatywne stanowiło 88,6% odpadów spośród wszystkich wytworzonych w okresie objętym kontrolą, a 9,2% tzw. „balast". W odpadach wytwarzanych w latach 2016–2018 w innej instalacji MBP od 1% do 3,8% stanowiło paliwo alternatywne oraz od 55,5% do 54,4% odpady kwalifikowane jako inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów.

Najczęściej wytwarzanymi odpadami w części biologicznej był kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania) i tzw. „balast". [str. 47–48]

Naruszanie warunków magazynowania odpadów po przetworzeniu w instalacji

Odpady magazynowane były w halach magazynowych, na placu magazynowym lub na placu magazynowym pod zadaszeniem. U trzech prowadzących instalacje MBP, na podstawie prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, stwierdzono naruszenie ich warunków w zakresie magazynowania odpadów po procesie ich przetworzenia. [str. 48–50]

Szacowanie masy odpadów po procesie ich przetworzenia nieodzwierciedlające rzeczywistego sposobu gospodarowania odpadami

Pięciu spośród 12 prowadzących instalację MBP określało masę odpadów wytworzonych i przekazywanych do dalszego procesu przetworzenia w instalacji na podstawie dokonywanych szacunków i różnic między wagą „wejściową" odpadów i wagą pozostałych frakcji. U jednego stwierdzono, że na osiem kursów przewożących odpady na terenie instalacji do następnego przetworzenia dokonano tylko czterokrotnego ważenia. [str. 51]

Problemy z bezpośrednim przekazywaniem wytworzonych w instalacjach odpadów do dalszego przetworzenia

Odpadami przekazywanymi do dalszego przetworzenia, bez udziału pośredników, były odpady opakowaniowe, a także przeznaczone do składowania. Stwierdzono przypadek przekazywania odpadów do przetworzenia ze wskazaniem procesu, który nie był uwzględniony od dnia wejścia w życie u.o.d., tj. od 23 stycznia 2013 r.

Wszyscy prowadzący instalację MBP przekazywali odpady, inne niż opakowaniowe, do dalszego przetworzenia z udziałem pośredników. Ośmiu prowadzących instalacje MBP, dokumentowało odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych wyłącznie za pomocą dokumentów potwierdzających odzysk (dalej: „DPO") i dokumentów potwierdzających recykling (dalej: „DPR"), które potwierdzają realizację obowiązków wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.*

Sześciu prowadzących instalacje MBP wskazało na problemy związane z trudnościami w przekazaniu niektórych rodzajów odpadów do dalszego przetworzenia i coraz wyższe koszty ich zagospodarowania. Problemy dotyczyły głównie tzw. frakcji kalorycznej, wskazano również na brak rozwiązań systemowych w tym zakresie. [str. 51–54]

Spełnienie wymagań formalnych przez zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne

Wszystkie objęte kontrolą składowiska odpadów miały, zgodnie z w.p.g.o., status instalacji regionalnej, pozwolenie zintegrowane, instrukcję prowadzenia składowiska oraz wpis do rejestru. Na stanowisku kierownika składowiska odpadów wszyscy zarządzający składowiskiem odpadów zatrudniali osoby mające świadectwo stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami. Zarządzający składowiskiem mieli ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków oraz szkód w środowisku. [str. 55]

Odprowadzanie i ustalanie środków na fundusz rekultywacyjny dla składowisk odpadów niezapewniające wystarczających środków finansowych na ich rekultywację

U czterech spośród sześciu kontrolowanych podmiotów zarządzających składowiskami odpadów opłaty za przyjęcie odpadów do składowania stale wzrastały. Zmiany opłat za przyjęcie odpadów wynikały ze wzrostu kosztów stanowiących podstawę kalkulacji kosztów, w szczególności w 2018 r. wynikały ze wzrostu kosztów składowania, wzrostu podatków i opłat, lub z sytuacji ekonomicznej podmiotu. Dwóch spośród sześciu zarządzających składowiskami odpadów, niezgodnie z art. 137 ust. 6 u.o.d., nie podawało do publicznej wiadomości udziału w opłacie za przyjęcie odpadów do składowania, środków odprowadzanych na fundusz rekultywacyjny. Jeden nie odprowadzał należnych środków na rachunek funduszu rekultywacyjnego za okres od lipca 2018 r. do czerwca 2019 r. w łącznej kwocie 356 697,57 zł. U jednego zarządzającego składowiskiem, środki na fundusz rekultywacyjny dla kwatery składowiska odprowadzano w latach 2013–2017 w wysokości

niewystarczającej na pokrycie kosztów zamknięcia i rekultywacji oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów, co było niezgodne z art. 137 ust. 2 u.o.d. [str. 55–56]

Nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentów ewidencji odpadów i sprawozdawczości

Jeden spośród sześciu podmiot prowadził ewidencję niezgodnie ze stanem rzeczywistym, czego konsekwencją było wykazanie w sprawozdaniach o odpadach, składanych za lata 2016–2018[8], danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym i nieuiszczenie, jako podmiot korzystający ze środowiska, opłaty w łącznej wysokości 2 499 941,39 zł[9], wymaganej art. 279 ust. 2 p.o.ś. U dwóch z sześciu zarządzających składowiskami odpadów stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji odpadów. [str. 56–58]

Eksploatacja składowisk odpadów niezgodna z przepisami o odpadach

Na czterech z sześciu składowiskach odpadów stwierdzono nieprawidłowości w ich eksploatacji, które dotyczyły m.in. utwardzenia drogi technologicznej na kwaterę odpadami, zawierającymi znaczne ilości tworzyw sztucznych, odprowadzania gazu składowiskowego bezpośrednio do atmosfery, przekroczenia limitu odpadów przeznaczonych do odzysku na składowisku odpadów, magazynowania odpadów na kwaterze składowiska. Dwóch z sześciu zarządzających składowiskami nie miało charakterystyki odpadów oraz testów zgodności dla wszystkich składowanych odpadów. Wszyscy zarządzający składowiskiem przeprowadzali badania odpadów pod kątem dopuszczenia ich do składowania. Wyniki badań odpadów deponowanych na składowiskach wskazywały, że spełniają one określone dla nich kryteria[10]. Jednak w trakcie oględzin, u trzech z sześciu zarządzających składowiskami odpadów stwierdzono, że w niektórych odpadach, deponowanych na kwaterach składowisk, występuje znaczna zawartość tworzyw sztucznych. Zawartość tworzyw sztucznych podwyższa kaloryczność odpadów, które tym samym nie spełniają kryteriów dla ich składowania. [str. 59–62]

Pożary na terenie instalacji MBP i składowisk odpadów

W latach 2016–2019 (I półrocze) u 11 spośród 18 kontrolowanych prowadzących instalacje MBP i zarządzających składowiskami wystąpiły łącznie 33 pożary miejsc deponowania odpadów. U dziewięciu prowadzących instalacje MBP wystąpiło łącznie 18 pożarów, na pięciu składowiskach odpadów (na terenie zakładów znajdowały się obok instalacji MBP składowiska odpadów), w 12 w miejscach magazynowania odpadów oraz jeden pożar w części biologicznej instalacji MBP. Pożary wystąpiły również na terenie dwóch z sześciu kontrolowanych składowisk. W okresie objętym kontrolą (do dnia zakończenia kontroli) na terenie jednego składowiska miało miejsce łącznie 13 pożarów, na terenie drugiego dwa pożary. Jako przyczynę pożarów wskazywano samozapłon, podpalenie lub nie ustalono przyczyny. Ponadto w sześciu WIOŚ odnotowano łącznie 54 pożary miejsc deponowania odpadów, co oznacza, że na terenach województw objętych kontrolą, oprócz pożarów na terenie 18 kontrolowanych instalacji zidentyfikowano jeszcze 21 pożarów w innych miejscach.

[8] Sprawozdania wymagane postanowieniami art. 75 ust.1 pkt 2 u.o.d.

[9] W tym: 612 344,00 zł za 2016 r., 728 412,00 zł za 2017 r. i 1 159 186,00 zł za 2018 r.

[10] Zgodnie z art. 117 ust. 1 u.o.d. kryteria dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu uważa się za spełnione, jeżeli są potwierdzone badaniami laboratoryjnymi wykonanymi przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a p.o.ś.

Zdaniem NIK, występujące pożary były skutkiem problemów z zagospodarowaniem odpadów wytwarzanych w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych. Brak było wystarczających mocy przerobowych dla przetworzenia poszczególnych frakcji materiałowych, szczególnie frakcji kalorycznych odpadów oraz pozostałości z sortowania odpadów. Poza odpadami opakowaniowymi frakcje materiałowe przekazywano przez pośredników prowadzących jedynie zbieranie odpadów, bez możliwości jednoznacznego potwierdzenia sposobu rzeczywistego ich zagospodarowania. Pożary mogły również wystąpić na skutek nieprawidłowej eksploatacji składowisk odpadów lub chęci przedłużenia eksploatacji składowisk. Do występujących pożarów przyczyniło się nieskuteczne monitorowanie stanu gospodarki odpadami przez organy administracji publicznej. [str. 38 i 58]

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami

W sześciu objętych kontrolą UM opracowano w.p.g.o. przyjęte uchwałami Sejmików Województw. Cztery z tych uchwał zostały zaskarżone przez podmioty gospodarujące odpadami do sądu administracyjnego[11], z czego w jednym UM do dnia zakończenia kontroli, postępowanie administracyjne nie zostało zakończone[12].

W pięciu z sześciu UM opracowanie projektu w.p.g.o. zlecono wykonawcy zewnętrznemu[13]. Na etapie tworzenia w.p.g.o. analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi oparto na sprawozdaniach dotyczących odpadów, w tym odpadów komunalnych. Korzystano również z danych z WSO[14] lub innych baz danych będących w dyspozycji urzędu, danych z pozwoleń zintegrowanych oraz wyników badań morfologii odpadów w KPGO 2022.

W żadnym z kontrolowanych UM nie zlecono, na etapie opracowywania projektu w.p.g.o., badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie województwa. Moce przerobowe dla instalacji MBP określano m.in. na podstawie informacji od prowadzących instalacje MBP, wydanych pozwoleń zintegrowanych i porównania z ilością wytwarzanych odpadów komunalnych. W efekcie w jednym województwie oszacowano zbyt niskie moce przerobowe dla instalacji MBP oraz instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów[15].

W w.p.g.o. nie określono również rodzajów odpadów wytwarzanych w wyniku procesów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i nie wskazano sposobu ich dalszego przetwarzania. [str. 63–64]

Niekompletna baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami

W UM nie prowadzono pełnej BDO, o której mowa w art. 79 u.o.d, ponieważ nie została ona uruchomiona przez ministra właściwego do spraw środowiska. W okresie od 24 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. funkcjonował rejestr stanowiący jeden z modułów BDO. W czterech spośród sześciu UM nie dotrzymano terminu dokonania wpisu podmiotów do rejestru[16]. Prze-

[11] Sejmiki województw: małopolskiego, łódzkiego, dolnośląskiego, mazowieckiego.

[12] Łódzki UM.

[13] Małopolski UM, łódzki UM, wielkopolski UM, dolnośląski UM, mazowiecki UM.

[14] Baza danych – Wojewódzki System Odpadowy.

[15] Województwo wielkopolskie.

[16] Dolnośląski UM – 1 do 283 dni, warmińsko-mazurski UM – 37 do 409 dni, wielkopolski UM – 49 do 518 dni, mazowiecki UM – 35 do 70 dni.

kroczenia w tym zakresie sięgały od jednego do 518 dni, czym naruszono art. 234 ust. 2 u.o.d. Ponadto w dwóch UM wpisano do rejestru podmioty na podstawie niekompletnych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 53 ust. 1 u.o.d.[17].

Dla dwóch podmiotów rejestr nie zawierał wszystkich wymaganych art. 52 ust. 2 u.o.d. informacji[18]. W mazowieckim UM zamieszczono w rejestrze dwie nieobowiązujące w dniu dokonania wpisu decyzje udzielające pozwolenia zintegrowanego prowadzącym dwie instalacje MBP. [str. 64–65]

Pozwolenia zintegrowane wydawane przez marszałków województw

Według stanu na dzień 13 września 2019 r. tylko dziewięciu spośród 16 prowadzących instalacje MBP, funkcjonujących w województwie mazowieckim miało ostateczne pozwolenia zintegrowane. W mazowieckim UM stwierdzono nieprawidłowości w procedurze wydawania pozwoleń zintegrowanych. Nieprawidłowości polegały na powtórnym wydaniu postanowienia o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego na wniosek prowadzącego instalację MBP w sytuacji, gdy było to niezgodne z interesem społecznym[19]. [str. 62–63]

Nieskuteczne monitorowanie przez marszałków województw gospodarowania odpadami w instalacjach MBP i na składowiskach odpadów

W UM nie było informacji o gospodarowaniu paliwami alternatywnymi, a czterech spośród sześciu marszałków województw, nie miało danych o masie i rodzajach odpadów pochodzących z instalacji MBP, przetwarzanych w poszczególnych instalacjach odzysku i recyklingu[20]. Jako przyczynę wskazywano brak podstawy prawnej i nieuwzględnienie we wzorach sprawozdań informacji o miejscach docelowych, do których przekazywano odpady po przetworzeniu w instalacji MBP.

W ocenie NIK brak wiedzy o sposobach gospodarowania odpadami wytwarzanymi w instalacjach MBP uniemożliwia planowanie gospodarki odpadami zapewniające osiągnięcie celów odzysku w tym recyklingu oraz ograniczenie składowania odpadów.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli przedsiębiorcy zgłaszali problemy z zagospodarowaniem większości wytwarzanych w instalacjach odpadów, szczególnie tzw. odpadów kalorycznych, a trudności z ich zagospodarowaniem podawane były jako jedna z głównych przyczyn wzrostu opłat za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w instalacjach MBP.

W okresie objętym kontrolą wszyscy marszałkowie województw przeprowadzali kontrole w instalacjach MBP oraz na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Dwóch marszałków województw nie wnioskowało do wojewódzkiego inspektora o przeprowadzenie kontroli przed wydaniem pozwoleń zintegrowanych dla instalacji MBP, co stanowiło naruszenie art. 41 a ust. 2 u.o.d.[21]. [str. 65–67]

[17] Warmińsko-mazurski UM, mazowiecki UM.

[18] Wielkopolski UM, mazowiecki UM.

[19] Zgodnie z art. 98 § 1 Kpa, organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

[20] Marszałkowie województw: małopolskiego, łódzkiego, wielkopolskiego, mazowieckiego.

[21] Marszałek Województwa Dolnośląskiego i Marszałek Województwa Wielkopolskiego.

Brak monitorowania w UM pożarów na terenie instalacji MBP i na składowiskach odpadów

W UM nie dokumentowano pożarów występujących na terenach instalacji MBP i składowisk odpadów. Informacje o pojedynczych pożarach otrzymywano z różnych źródeł m.in. z mediów, z WIOŚ, z prokuratury, od prowadzących instalacje. W łódzkim UM nie było informacji dotyczących pożarów na terenie instalacji MBP, zaś w kolejnych dwóch UM nie dysponowano informacjami o pożarach na terenie składowisk odpadów w województwie[22]. [str. 67 i 69–70]

Działania marszałków województw na rzecz ograniczenia składowania odpadów komunalnych

W sześciu w.p.g.o. określono kierunki działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym odpadów komunalnych oraz ograniczanie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów. Ustalone zostały również harmonogramy działań. [str. 67]

Nieskuteczny i niewystarczający nadzór WIOŚ nad podmiotami gospodarującymi odpadami komunalnymi oraz odpadami po ich przetworzeniu

Pomimo, że we wszystkich kontrolowanych WIOŚ opracowywano roczne plany kontroli, w dwóch z nich nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli w terminach wynikających z przypisanej jednostkom kategorii ryzyka[23]. Mazowiecki wojewódzki inspektor odstąpił od realizacji sześciu planowych kontroli u prowadzących instalacje MBP i u producentów paliw alternatywnych, jako główną przyczynę podając przeprowadzenie kontroli pozaplanowych. Ponadto w mazowieckim WIOŚ nie podejmowano żadnych kontroli podmiotów przekazujących odpady prowadzącym instalacje MBP bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. W trzech WIOŚ nie prowadzono kontroli sprawdzających, natomiast zalecenia pokontrolne sprawdzane były w ramach następnej kontroli[24].

Prowadzone przez WIOŚ czynności kontrolne nie zapewniały ustalenia stanu faktycznego w zakresie gospodarowania odpadami, tym samym przyczyniały się niezgodnego z przepisami postępowania z odpadami skutkując ostatecznie rozwojem tzw. szarej strefy. Kontrolerzy WIOŚ, dokonując czynności kontrolnych, nie w każdym przypadku przeprowadzali oględziny instalacji MBP. Nie pobierano również próbek odpadów do badań, m.in. w zakresie kontroli spełnienia przez odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania wymagań kryterialnych dla ich składowania. NIK zauważa, że podczas kontroli stwierdzono w składowanych odpadach znaczące ilości tworzyw sztucznych. Oznacza to, że nie spełniały one wymagań kryterialnych dla składowania odpadów. W warmińsko-mazurskim WIOŚ, pomimo uzyskania wiedzy w toku kontroli przeprowadzonej w I kwartale 2018 r., że prowadzący instalację MBP kierował odpady powstałe w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych do składowania, bez przeprowadzenia wymaganych badań, nie podjęto działań w celu wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem. Inspektorzy mazowieckiego WIOŚ w czasie kontroli u prowadzącego instalację MBP nie stwierdzili naruszenia polegającego na braku, w dacie przeprowadzenia kontroli, wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Kierownik delegatury mazowieckiego WIOŚ

[22] Małopolski UM, warmińsko-mazurski UM.

[23] WIOŚ: łódzki (w siedmiu – w zastępczych instalacjach MBP, u przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, na składowiskach odpadów) i mazowiecki (w pięciu jednostkach – u prowadzących instalacje MBP, u przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów).

[24] WIOŚ: małopolski, dolnośląski, mazowiecki.

wydał upoważnienie do przeprowadzenia kontroli bez określenia terminu jej zakończenia. Było to niezgodne z art. 79a ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*[25]. Inspektorzy mazowieckiego WIOŚ nie sprawdzali realizacji zarządzeń pokontrolnych przez zarządzającego składowiskiem, co wpłynęło na nieefektywność prowadzonych działań kontrolnych. Ponadto inspektorzy mazowieckiego WIOŚ przeprowadzili kontrole u trzech prowadzących przetwarzanie odpadów po terminie wynikającym z upoważnienia.

Ponadto dwóch z sześciu wojewódzkich inspektorów nie prowadziło kontroli prowadzących instalacje przed wydaniem pozwolenia zintegrowanego[26].

Warmińsko-mazurski wojewódzki inspektor, w związku z ustaleniami dwóch kontroli, nie wymierzył administracyjnej kary pieniężnej określonej w art. 194 ust. 4 u.o.d. za zbieranie lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami, niezgodnie z zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Mazowiecki wojewódzki inspektor w sposób przewlekły załatwiał sprawy dotyczące wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w związku z naruszeniem przepisów art. 41 u.o.d. przez skontrolowane podmioty.

W sześciu WIOŚ odnotowano łącznie 54 pożary miejsc deponowania odpadów na terenie województw będących w ich właściwości. Stwierdzonymi przez wojewódzkich inspektorów przyczynami pożarów były podpalenia odpadów magazynowanych lub zbieranych, samozapłony w miejscach magazynowania lub przetwarzania odpadów. Były również przypadki nieustalenia przyczyny powstania pożaru. W pożarach płonęły odpady po przetworzeniu takie jak tworzywa sztuczne i guma, tekstylia, inne odpady z mechanicznej obróbki, odpady opakowaniowe, odpady wielkogabarytowe oraz zużyte opony. [str. 70–80]

[25] Dz. U. 2017 r. poz. 2168, ze zm. Uchylony z dniem 30 kwietnia 2018 r.

[26] Wielkopolski wojewódzki inspektor, mazowiecki wojewódzki inspektor.

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności działań dotyczących przetwarzania odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Ministra Klimatu o:

Minister Klimatu

  - podjęcie działań w celu zapewnienia finansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji w zakresie odzysku i recyklingu odpadów powstających w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, po przeprowadzeniu analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów przetworzenia odpadów komunalnych, w szczególności paliw alternatywnych,
  - podjęcie działań polegających na wprowadzeniu obowiązku ustalenia rzeczywistej masy odpadów powstających po procesie mechanicznego przetworzenia przed poddaniem ich kolejnym procesom przetworzenia w instalacji MBP,
  - zakończenie prac i uruchomienie BDO spełniającej wymagania art. 79 ustawy *o odpadach*[27];

Główny Inspektor Ochrony Środowiska

- do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o wydanie na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska*[28] wytycznych/zaleceń zobowiązujących wojewódzkich inspektorów do*:*

  - przeprowadzania oględzin instalacji i pobierania próbek odpadów, celem poddania ich badaniom laboratoryjnym, w trakcie kontroli instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i pochodzących z ich przetworzenia,
  - prowadzenia postępowań w stosunku do posiadaczy odpadów, przekazujących odpady podmiotom prowadzącym działalność bez wymaganych decyzji administracyjnych;

Marszałkowie województw

- do marszałków województw o:

  - przeprowadzanie analizy wytwarzanych na terenie województwa odpadów komunalnych, opartej na aktualnych badaniach udziału poszczególnych frakcji materiałowych w odpadach komunalnych i dokonywanie oceny rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych dla odpadów powstających w instalacjach MBP, w szczególności paliw alternatywnych,
  - dostosowanie planów gospodarki odpadami do faktycznych potrzeb rynku na terenie województwa,
  - monitorowanie miejsc deponowania i przetwarzania odpadów na terenie województwa pod kątem zagrożenia pożarowego i podejmowanie działań zapobiegawczych,
  - bieżące aktualizowanie i uzupełnianie rejestru BDO.

---

[27] NIK zwraca uwagę, że wyniki kontroli wykonania budżetu państwa wykazały nieutworzenie przez Ministra Środowiska BDO, pomimo obowiązku wynikającego z art. 238 ust. 1 u.o.d. – Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2018 r. w części 41 – Środowisko* (str. 6).

[28] Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przetwarzanie odpadów komunalnych

Zdjęcie nr 1
Zmieszane odpady komunalne

Źródło: materiały własne NIK.

Spośród dwunastu kontrolowanych prowadzących instalacje MBP, o statusie instalacji regionalnych do przetwarzania odpadów komunalnych, dwóch prowadziło działalność bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. W pozwoleniach zintegrowanych dopuszczano możliwość przetwarzania w instalacjach MBP odpadów innych niż odpady komunalne. W ocenie NIK mogło się to przyczyniać do określania niezgodnych ze stanem rzeczywistym osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów powstających w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych. Wszyscy prowadzący instalacje MBP zostali wpisani do rejestru, jednak nie wszystkie wpisy zawierały wymagane u.o.d. dane, a dwa podmioty otrzymały numer rejestrowy, pomimo funkcjonowania bez pozwoleń zintegrowanych. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie: przedstawiania uprawnionym podmiotom kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów; prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości określonej w przepisach o odpadach; przekazywania uprawnionym podmiotom informacji o zagospodarowywanych w instalacji MBP odpadach niezgodnie z przepisami ucpg; prowadzenia niezgodnie z u.o.d. wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów; niezgodnego z ustaleniami pozwoleń zintegrowanych przetwarzania odpadów, w tym mieszania zmieszanych odpadów komunalnych z odpadami z selektywnej zbiórki; kwalifikowania odpadów niezgodnie ze źródłem ich powstawania. Zdaniem NIK nie pozwalało to na rzeczywistą ocenę stanu rodzajów i ilości odpadów powstających po procesie mechaniczno–biologicznego przetwarzania odpadów. Stwierdzono trudności w dalszym zagospodarowaniu odpadów wytwarzanych w procesach mechaniczno–biologicznego przetwarzania odpadów, co było spowodowane brakiem instalacji do ich przetworzenia.

Skutkiem problemów z zagospodarowaniem odpadów po przetworzeniu w instalacjach MBP był znaczny wzrost opłat w okresie objętym kontrolą w granicach od 58,3% do 87,2% za przyjmowane do instalacji MBP odpady komunalne.

5.1.1. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych

Spełnienie wymagań formalno-prawnych przez prowadzących instalacje MBP

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

Prowadzący instalacje MBP, o statusie instalacji regionalnych, do przetwarzania odpadów komunalnych obowiązani byli do 1 lipca 2015 r. do uzyskania zgodnie z art. 201 P.o.ś. pozwolenia zintegrowanego. Obowiązek ten powstał na podstawie art. 28 ust.3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (dalej: „ustawa o zmianie p.o.ś.")[29]. Na podstawie art. 215 ust. 1 p.o.ś. organ właściwy do wydania pozwolenia dokonuje analizy warunków pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, lecz nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji – decyzja została przez KE opublikowana w dniu 10 sierpnia 2018 r.

Spośród 12 objętych kontrolą prowadzących instalacje MBP dwóch (16,7%) przetwarzało odpady komunalne bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych. Pozostali prowadzący instalacje uzyskali pozwolenia zintegrowane w latach 2013–2017. Znaczący wpływ na prowadzenie działalności bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych przez dwa podmioty miały niezakończone, długotrwałe postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego. Prowadzenie działalności bez wymaganych pozwoleń skutkowało brakiem podstawy prawnej do zobowiązania prowadzących instalacje MBP do spełnienia szeregu szczegółowych wymagań, tj. warunków i sposobów magazynowania odpadów nieprzetworzonych i wytworzonych w instalacjach MBP, rocznych limitów mocy przerobowych dla poszczególnych części instalacji MBP.

Przykład

W dniu 12 września 2014 r. Przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Decyzją z 16 grudnia 2016 r.[30] Marszałek Województwa Mazowieckiego (dalej: „Marszałek") udzielił – na czas nieoznaczony – pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów o zdolności przetwarzania ponad 75 ton na dobę, z wykorzystaniem obróbki biologicznej i obróbki wstępnej odpadów przeznaczonych do termicznego przekształcania. Wyżej wymieniona decyzja była trzykrotnie uchylona i przekazana do ponownego rozpoznania organowi I instancji, decyzjami Ministra Środowiska z 11 kwietnia 2017 r., z 12 czerwca 2018 r. oraz z 1 października 2018 r. Dwie z nich w wyniku zaskarżenia ich do sądu administracyjnego przez Przedsiębiorcę zostały uchylone przez WSA[31]

[29] Dz. U. z 2014 r. poz.1101.

[30] Nr 181/16/PZ.Z.

[31] Wojewódzki Sąd Administracyjny.

odpowiednio wyrokiem z 9 stycznia 2018 r.[32] oraz wyrokiem z 27 sierpnia 2018 r.[33] Sprzeciw Przedsiębiorcy na decyzję MŚ z 1 października 2018 r. został oddalony przez WSA wyrokiem z 19 grudnia 2018 r.[34] Po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Przedsiębiorcy NSA[35], wyrokiem z 17 maja 2019 r.[36] skargę oddalił. Przedsiębiorca wyjaśnił: *Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 1327/19, przygotowywana jest modyfikacja wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, tak aby wniosek ten zawierał wszystkie niezbędne elementy, które zostały przewidziane w nowelizacji ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r. W tym temacie odbyło się również spotkanie robocze w Urzędzie Marszałkowskim celem omówienia niezbędnych do przygotowania modyfikacji. Podkreślamy, że postępowania o wydanie pozwoleń zintegrowanych prowadzone są obecnie według zmienionej procedury, która nakazuje uzyskanie m.in. zgód Straży Pożarnej i Inspekcji Ochrony Środowiska na funkcjonowanie instalacji, co jest skutkiem nowelizacji Ustawy o odpadach dokonanej Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592), a na chwilę obecną nie zostały wydane jeszcze rozporządzenia wykonawcze przewidziane w art. 43 ust. 8 Ustawy o odpadach (który wejdzie w życie 22 sierpnia 2019 r.) dot. zabezpieczeń pożarowych na terenie którym zlokalizowana jest instalacja. Opracowanie więc dokumentacji dot. zabezpieczenia p.poż instalacji jest bardzo trudne skoro nie wiadomo jakie warunki będą miały być spełnione w tym zakresie. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego trzeba obecnie wskazać:*

1) *maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie oraz które mogą być magazynowane w okresie roku;*
2) *największą masę odpadów, które mogłyby być magazynowane w tym samym czasie w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub innym miejscu magazynowania odpadów, wynikającą z wymiarów instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;*
3) *całkowitą pojemność (wyrażoną w Mg) instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;*
4) *proponowaną formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ustawy o odpadach.*

Dodatkowo do wspomnianego wniosku podmiot jest zobowiązany dołączyć jak podaje art. 14 ust. 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. m.in. operat przeciwpożarowy oraz zaświadczenia o niekaralności.

Na chwilę obecną trwają więc prace nad ww. dokumentami / opracowaniami. Po ich zakończeniu zostaną one złożone Marszałkowi Województwa.

Marszałek postanowieniem z 10 marca 2017 r.[37] nadał decyzji z 16 grudnia 2016 r. rygor natychmiastowej wykonalności, które zostało uchylone postanowieniem Ministra Środowiska z 28 kwietnia 2017 r.[38] ze względu na usunięcie decyzji z 16 grudnia 2016 r. z obrotu prawnego.

[32] Sygn. akt IV SA/Wa 1422/17.
[33] Sygn. akt IV SA/Wa 2062/18.
[34] Sygn. akt IV SA/Wa 3115/18.
[35] Naczelny Sąd Administracyjny.
[36] Sygn. akt OSK 1327/19.
[37] Znak: PZ-I.7222.59.2016.WŚ.
[38] Znak: DZŚ-III.285.10.2017.MS.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „MWIOŚ"), decyzją z 28 października 2016 r.[39] orzekł o wstrzymaniu użytkowania przebudowanej instalacji do mechaniczno-biologicznego przetworzenia odpadów, wobec ujawnienia w ciągu pięciu lat od oddania do użytkowania, że przy oddawaniu do użytkowania nie zostały spełnione wymagania ochrony środowiska określone dla nowo zbudowanych lub przebudowanych obiektów budowlanych, zespołów obiektów lub instalacji, o których mowa w art. 76 ust. 2 p.o.ś. i nie są one nadal spełnione, a inwestor nie dopełnił obowiązku poinformowania MWIOŚ o fakcie oddania do eksploatacji wyżej wymienionej instalacji. W ww. decyzji MWIOŚ określił termin wstrzymania użytkowania instalacji, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia jej użytkowania, na dwa miesiące od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna. Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ"), po rozpatrzeniu odwołania Przedsiębiorcy, decyzją z 20 lutego 2017 r.[40] uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej terminu wstrzymania użytkowania instalacji i wyznaczył nowy termin jej wstrzymania na dwa miesiące od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Wykonanie decyzji GIOŚ zostało wstrzymane postanowieniem WSA z 27 kwietnia 2017 r.[41]. Sąd uznał, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji może zapobiec niebezpieczeństwu wyrządzenia Przedsiębiorcy znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wyrokiem z 8 marca 2018 r.[42] WSA uchylił decyzję GIOŚ z 20 lutego 2017 r. GIOŚ, po ponownym rozpatrzeniu odwołania od decyzji MWIOŚ, decyzją z 5 października 2018 r.[43] utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W wyniku wniesionej przez Przedsiębiorcę skargi, postanowieniem z 17 grudnia 2018 r.[44] WSA wstrzymał wykonanie decyzji MWIOŚ z 28 października 2016 r., a wyrokiem z 12 lutego 2019 r. WSA w sprawie IV SA/Wa 3288/18 uchylił decyzję GIOŚ z 5 października 2018 r. Od wyżej wymienionego wyroku GIOŚ złożył skargę kasacyjną z 5 kwietnia 2019 r.[45]

Udzielone dla instalacji MBP pozwolenia zintegrowane określały m.in. łączne moce przerobowe oraz moce przerobowe dla części mechanicznej i części biologicznej. Wyjątek stanowiła jedna instalacja MBP, gdzie w części mechanicznej instalacji przetwarzano ten sam odpad co w części biologicznej. W czterech spośród 10 instalacjach MBP, zdefiniowanych w przepisach u.o.d., jako służących przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych, dopuszczono do przetwarzania innych odpadów niż odpady komunalne. W pozwoleniu zintegrowanym dla instalacji MBP uwzględniono możliwość przyjmowania na linię sortowniczą odpadów innych niż niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne odpady. W ww. pozwoleniu ujęto odpady, zgodnie z katalogiem odpadów, łącznie z 16 grup (poza grupami 01, 13, 14 i 18). Jedynym warunkiem jaki wskazano w pozwoleniu był priorytet dla przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych. Również w trzech kolejnych pozwoleniach zintegrowanych dopuszczono do przetwarzania odpadów innych niż komunalne.

[39] Znak: OS-IN.7062.58.2016.WP.

[40] Znak: DIiO-420/979/2016.

[41] Sygn. akt IV SA/Wa 1029/17.

[42] Sygn. akt IV SA/Wa 1029/17.

[43] Znak: DI-420/468/2018.

[44] Sygn. akt IV SA/Wa 3288/18.

[45] Znak: DP-420-207/2019/jw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK dopuszczenie do przetwarzania w instalacjach MBP, zdefiniowanych w przepisach u.o.d. jako służące przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych, innych odpadów niż odpady komunalne mogło przyczynić się do niezgodnego ze stanem rzeczywistym określenia, ilości odpadów powstających w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych, a tym samym do określania niezgodnych ze stanem rzeczywistym osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów powstających w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych.

Zmiany pozwoleń zintegrowanych

Dla siedmiu spośród 10 (70%) kontrolowanych instalacji MBP (dwie instalacje funkcjonowały bez prawomocnych pozwoleń zintegrowanych) dokonano od jednej do ośmiu zmian pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych. Przyczyną dokonywanych zmian była m.in. konieczność zwiększenia wydajności części mechanicznej instalacji MBP lub/i części biologicznej, zmiana rodzajów i ilości odpadów wytwarzanych, miejsc i sposobów magazynowania odpadów wytwarzanych w instalacji MBP.

Wymagania BAT

W sześciu spośród 10 (60%) kontrolowanych instalacji MBP marszałkowie województw przeprowadzili analizę warunków pozwolenia zintegrowanego po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do działalności instalacji MBP, dla trzech instalacji przystąpiono do analizy, jednak do dnia zakończenia kontroli nie przedstawiono prowadzącym instalacje MBP wyników, tym samym nie dotrzymano dokonania przeglądu w terminie sześciu miesięcy od daty publikacji konkluzji BAT (opublikowane 10 sierpnia 2018 r.). Analizy dokonane w sześciu instalacjach wykazały, że wszystkie badane instalacje MBP wymagają dostosowania pod kątem spełnienia konkluzji BAT.

Przykład

Marszałek Województwa Małopolskiego poinformował 26 listopada 2018 r. Spółkę o przystąpieniu do analizy pozwolenia zintegrowanego celem konieczności dostosowania instalacji do przetwarzania odpadów oraz pozwolenia zintegrowanego do wymagań wynikających z konkluzji BAT, prosząc o udzielenie informacji koniecznych dla tych potrzeb. Stosowna informacja została złożona w UM województwa małopolskiego 19 grudnia 2018 r. Prezes Zarządu (...) wyjaśnił, że do 11 lipca 2019 r. Marszałek nie poinformował Spółki o konieczności dostosowania prowadzonej instalacji do określonych wymogów.

Wpis do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami

Na podstawie art. 238 ust. 1 u.o.d. BDO tworzy się najpóźniej do dnia 24 stycznia 2018 r. Natomiast art. 234 ust. 1 i ust. 2 u.o.d. stanowi, że rejestr tworzy się łącznie z BDO. Podmioty objęte obowiązkiem złożenia wniosku o wpis do rejestru, obowiązane były do jego złożenia w terminie sześciu miesięcy od dnia utworzenia rejestru podmiotów. Zgodnie z art. 234 ust. 4 u.o.d. podmioty podlegające wpisowi do rejestru podmiotów z urzędu są wpisywane do rejestru podmiotów z urzędu w ciągu sześciu miesięcy od dnia utworzenia rejestru. Art. 52 ust. 1 i ust. 2 u.o.d. określa co powinien zawierać rejestr.

Wszyscy kontrolowani prowadzący instalacje MBP zostali wpisani do rejestru, wszystkie podmioty posługiwały się numerem rejestrowym na KPO. Wpis do rejestru dla trzech podmiotów nie zawierał danych wymaganych

przepisami u.o.d., w tym informacji o rocznych mocach przerobowych instalacji, o wdrożeniu systemu jakości oraz systemu zarządzania środowiskowego.

Marszałek województwa poinformował prowadzącego instalację o nadaniu numeru rejestrowego, jednocześnie poinformował, że rejestr nie został dostosowany do obowiązujących przepisów, przez co uniemożliwi wprowadzenie do niego danych podmiotów, które podlegają obowiązkowi wpisu. Dwóch prowadzących instalacje otrzymało wpis do rejestru, pomimo że nie posiadali prawomocnych pozwoleń zintegrowanych.

Zdaniem NIK brak aktualnego wpisu w rejestrze mógł wprowadzać w błąd przekazujących odpady, co do uprawnień posiadanych przez prowadzącego instalację MBP w zakresie gospodarowania odpadami, a szczególnie w zakresie przeniesienia odpowiedzialności za przyjęte odpady.

Umowy prowadzących instalacje MBP z odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Wszyscy kontrolowani prowadzący instalacje MBP zawierali umowy na zagospodarowanie odpadów komunalnych z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Umowy zawierane były zarówno na czas określony i nieokreślony. Przedmiotem umów był odbiór zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z selektywnego zbierania. U jednego prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że zawarte umowy uwzględniały oprócz zmieszanych odpadów komunalnych, odpady wg. katalogu odpadów z grup od 1 do 20 (z wyjątkiem 13 i 14). Dwóch prowadzących instalacje MBP określiło limity przyjmowanych odpadów we wszystkich badanych umowach, czterech prowadzących instalacje MBP w badanych umowach nie określało limitów. Jeden prowadzący instalację MBP zawarł umowę, w której 37 gmin zobowiązało się do dostarczania mu wszystkich zmieszanych odpadów komunalnych powstających na ich terenie. Dwóch prowadzących instalacje MBP zawarło umowy ze wskazaniem minimalnych limitów. U trzech prowadzących instalacje stwierdzono w umowach zapisy o możliwości odmówienia przyjęcia odpadów. Jeden prowadzący instalację MBP wbrew zapisom umów zawartych w latach 2018–2019, dokonywał pomiaru wagi przywożonych odpadów z uwzględnieniem ciężaru kierowców dokonujących przewozów. Zaprzestał on również przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, ponieważ wyczerpano maksymalny limit przetwarzania dla tego rodzaju odpadu. Jeden zawarł umowę na zagospodarowanie odpadów na wcześniejszy okres niż data podpisania umowy.

Przykłady

Wbrew zapisom umów zawartych przez prowadzącego instalację MBP w latach 2018–2019 z miastem Łódź, dokonywano pomiaru wagi przywożonych odpadów z uwzględnieniem ciężaru kierowców dokonujących przewozów, w konsekwencji czego wynagrodzenie należne Spółce zostało naliczone niezgodnie z zapisami ww. umów, w których wysokość wynagrodzenia uzależniona była od rzeczywistej masy dostarczanych odpadów. Analiza zapisu monitoringu z 4 lipca 2019 r. wykazała, że 80% transportów było zawyżanych o masę kierowców. Wiceprezes Spółki wyjaśnił, że: *przytoczony powyżej przypadek jest marginalny. Problem pierwszego ważenia z kierowcą w pojeździe nie występuje zawsze, a jedynie w przypadku, gdy jest kolejka do rozładunku i kierowca*

*przekazuje dokument przewozowy wcześniej (przed wjazdem na wagę). Przy globalnej ilości, np. 50 pojazdów dziennie, tj. ok. 1100 ton odpadów, i średniej masie kierowcy np. 80 kg, zawyżenie łącznej dziennej masy może wynieść maksymalnie 4 tony (50 * 80 kg), czyli 0,36% globalnej masy dostarczonych w tym dniu odpadów. Dokładność wskazania wagi (legalizacyjna) wynosi 20 kg. W związku z powyższym uważamy, że opisany w pytaniu problem nie wpływa realnie na poprawność dokonywanych pomiarów i prawidłowość prowadzonej ewidencji ilościowej odpadów.*

NIK zauważa, że przyjmując jako średnią wagę kierowcy 80 kg, w dniu 4 lipca 2019 r. masa przywożonych odpadów została zawyżona o 1,68 Mg, tj. na 26 kierowców, 21 (80%) nie wysiadło z pojazdów w momencie wjazdu z odpadami na teren Zakładu, natomiast wysiadło od razu po zatrzymaniu się na wadze w momencie wyjazdu. Odpady pochodziły z miasta Łodzi i zgodnie z zawartymi umowami – za 1 Mg miasto miało płacić Spółce 432 zł brutto za odpady o kodach 20 01 08 i 20 03 01. Tym samym, koszty poniesione przez miasto Łódź zostały zawyżone o 725,76 zł brutto. W I półroczu 2019 r. liczba transportów odpadów przywiezionych do instalacji z Łodzi wyniosła 4198, a zawyżanie masy odpadów przez kierowców mogło spowodować dodatkowe koszty dla miasta Łodzi w wysokości 116 052,48 zł[46]. W 2018 r. do instalacji z Łodzi przywiezione zostały odpady przy wykorzystaniu 2969 środków transportu. Dodatkowe koszty, które miasto Łódź poniosłoby, w związku z realizacją zawartych umów, opiewałyby na kwotę 65 950,75 zł .

Sporządzanie przez prowadzących instalacje MBP kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych

Spośród dziewięciu kontrolowanych trzech (33,3%) prowadzących instalacje MBP, w odpowiedzi na wnioski kierowane od podmiotów odbierających odpady, nie przedstawiło kalkulacji kosztów, a jedynie cenę zagospodarowania odpadu za 1 Mg. U trzech spośród dziewięciu prowadzących instalacje MBP (33,3%) przekazano kalkulacje kosztów zagospodarowania odpadów w instalacji po upływie terminu siedmiu dni od złożenia wniosku. Nieprzedstawienie kalkulacji kosztów oraz przekazanie kalkulacji po terminie stanowiło naruszenie art. 9m ucpg. Pomimo sporządzenia kalkulacji kosztów przez trzech prowadzących instalacje żaden uprawniony podmiot nie wnioskował do nich o jej przedstawienie. Na przykładzie dziewięciu prowadzących instalacje MBP, którzy zawarli łącznie 553 umowy na przetwarzanie odpadów komunalnych, tylko 19 podmiotów (3,4%) wnioskowało o przedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów.
Zdaniem NIK brak znajomości faktycznych kosztów zagospodarowania odpadów może mieć wpływ na nierzetelne ustalanie stawek opłat ponoszonych przez mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Przykład

Prowadzący instalację MBP w odpowiedzi na wnioski kierowane od podmiotów odbierających odpady nie przedstawił kalkulacji kosztów, a jedynie rodzaje kosztów branych pod uwagę przy ustalaniu ceny zagospodarowania odpadu za 1 Mg. Prezes Zarządu wyjaśnił: *Przedstawiana przez Przedsiębiorstwo (...), w gruncie rzeczy konkurentom na rynku gospodarki odpadami kalkulacje wykonane zostały rzetelnie i spełniły zatem z nawiązką wymagania ustawy ucpg. Przedstawiono bowiem procentowy udział poszczególnych pozycji kalkulacyjnych w ponoszonych kosztach. Nadmienić należy, że* informacje *przedstawiane przez*

[46] Przyjmując jako średnią wagę kierowcy 80 kg.

innych prowadzących instalacje RIPOK są pod względem szczegółowości tożsame lub bardziej lakoniczne niż przedstawiane przez naszą Spółkę. Reasumując kalkulacja kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów, o której mowa w art. 9m ucpg, nie jest kalkulacją tożsamą z kalkulacją ceny oferty na realizację danego zamówienia i zasady nie może być tak szczegółowa.

Prowadzenie ewidencji odpadów i sprawozdawczość

U wszystkich 12 kontrolowanych prowadzących instalacje MBP prowadzono ewidencję odpadów oraz sporządzano i przekazywano marszałkowi województwa sprawozdania o odpadach. Jednakże u sześciu spośród 12 (50%) w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów stwierdzono nieprawidłowości. I tak: u dwóch sporządzano KPO za przekazującego odpad, co stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 u.o.d. oraz art. 27 ust. 3 u.o.d. w zakresie przeniesienia odpowiedzialności na posiadacza odpadów przejmującego odpad; u jednego prowadzącego instalację MBP i jednocześnie składowisko odpadów nie uwzględniano w ewidencji przetwarzanych w instalacji MBP odpadów przewożonych na to składowisko; jeden w ogóle nie prowadził KEO dla odpadu wytwarzanego w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów; u czterech ewidencja odpadów prowadzona była niezgodnie ze stanem rzeczywistym.

Prowadzący instalacje MBP terminowo przekazywali marszałkowi województwa roczne sprawozdania o odpadach. U trzech spośród 12 (25%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań. Jeden prowadzący instalację MBP w sprawozdaniach przekazał dane o ilości odpadów wytworzonych, poddanych procesowi odzysku lub unieszkodliwienia, które były niezgodne z wielkościami zamieszczonymi na KEO prowadzonymi dla odpadów wytworzonych w instalacji MBP[47]. W sprawozdaniu sporządzonym przez prowadzącego instalację MBP za 2016 r. (w stosunku do wszystkich procesów) oraz w sprawozdaniach za 2017 i 2018 r. (dla procesu R12[48]) wskazano typ procesu mechaniczno-biologiczny, pomimo że decyzja marszałka województwa wyszczególnia limity przetwarzania i wytwarzania odpadów odrębnie w zakresie typu mechanicznego i biologicznego. Ponadto prowadzący instalację, w sposób sprzeczny z zapisami załącznika nr 1 do u.o.d. oraz decyzji marszałka województwa, przyporządkował odpady do procesu R3, w konsekwencji czego w sprawozdaniu o odpadach za 2016 r. wskazano informacje niezgodne ze stanem rzeczywistym. Prowadzący instalację MBP w zestawieniach sporządzonych za lata 2017 i 2018 przedstawił dane dotyczące rodzaju i masy wytworzonych odpadów w sposób uniemożliwiający ich przyporządkowanie do odpadów, z których zostały wytworzone w ramach danego procesu.

Przykłady

Prowadzący instalację MBP nie wykazywał w dokumentach ewidencji odpadów dokładnych mas odpadów o kodach: 19 05 01, 19 05 02, 19 05 03, 19 05

[47] W sprawozdaniach za 2017 r. i 2018 r., w dziale 5 dotyczącym zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów poddanych odzyskowi, nie podano ilości odpadu o kodzie 19 05 99 (stabilizat), poddanego odzyskowi w procesie R12.

[48] Z wyjątkiem gospodarowania odpadami o kodach 19 05 99 inne niewymienione odpady i 20 03 07 odpady wielkogabarytowe.

99, 19 12 12 oraz 19 12 09 kierowanych na składowisko[49]. Podczas oględzin instalacji MBP w dniu 23 lipca 2019 r. zauważono, iż odpady o kodzie 19 05 01 kierowane były na własne składowisko bez ich uprzedniego ważenia. Z analizy kart ewidencji odpadów wynika, iż wytworzone w instalacji i przewożone bez ważenia na własne składowisko były odpady o kodach: 19 05 01, 19 05 02, 19 05 03, 19 05 99, 19 12 12, 19 12 09.

Członkowie Zarządu Spółki wyjaśnili, iż masa odpadów wytworzonych w instalacji i kierowana na składowisko ustalana jest (z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku) na podstawie przyjętej średniej wagi zawartości łyżki ładowarki dla danego kodu odpadu pomnożonej przez ilość kursów ładowarek. Spółka nie prowadzi rejestru/protokołów z rozliczenia ilości wykonanych kursów ładowarek na składowisko. W celu precyzyjnego określenia wag odpadów kierowanych do składowiska, Zarząd podjął decyzję, że przy planowaniu kolejnych zadań inwestycyjnych zostanie uwzględniony zakup wag do ładowarek.

U prowadzącego instalację MBP analiza zapisów monitoringu za okres od 3 lipca 2019 r. (godz. 23:20) do 5 lipca 2019 r. (godz. 00:40) wykazała, że posiadacz odpadów nie dokonał zważenia pojazdu wywożącego odpady o kodzie 19 12 12 z instalacji MBP, przed zdeponowaniem ich na składowisku odpadów. Stwierdzono, że na 31 kursów jakie wykonał samochód ciężarowy, 12 razy nie wjechał on na wagę celem dokonania ważenia pojazdu brutto i bezpośrednio udał się na składowisko. Ośmiokrotnie pojazd nie został zważony w godzinach 22:00–6:00 i czterokrotnie w godz. 6:00–22:00, przy czym tylko w jednym przypadku powstał zator na wadze.

NIK ustaliła, że z obliczeń ilości i masy ważeń pojazdu wywożącego odpady w godzinach 600-2200, na przykładzie 5 dni lipca 2019 r. wynika, że średnio ilość odpadów wywożonych jednorazowo wynosiła 5,5 Mg, przy czym 4 lipca 2019 r. średnia masa na kurs wynosiła 4,5 Mg. Średnia masa odpadów na jeden kurs wywożonych w 2018 r. wynosiła natomiast 7,74 Mg.

Ponadto stwierdzono w ewidencji wagowej w dniu 4 lipca 2019 r., że trzy pojazdy wywiozły z terenu Zakładu odpady o kodzie 19 12 12B o łącznej masie 43,94 Mg, pomimo że zapisy monitoringu wskazują jednoznacznie, iż załadowane zostały odpadem o kodzie 19 05 03.

U prowadzącego instalację MBP ewidencja odpadów nie była prowadzona na bieżąco oraz zgodnie ze stanem rzeczywistym, tj.:

a) brak było 14 z 40 KPO o kodzie 15 01 01 za rok 2016 z miesięcy: styczeń, kwiecień, lipiec, październik, brak było 10 z 33 KPO o kodzie 15 01 02 za rok 2017 z miesięcy: luty, maj, sierpień, listopad[50];

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Dołożono należytej staranności, aby KPO powróciły (...), jednak podmioty, którym (...) przekazuje odpady o kodach 15 01 01 oraz 15 01 02 nie dosłały podpisanych KPO*.

b) w *KEO* odpadu o kodzie 19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom za rok 2018 wykazano 4010,1 Mg, wytworzonego odpadu poza instalacją, w *KEO* odpadu o kodzie 19 12 12 (...) za rok 2018 wykazano 55 127,0 Mg, a za I półrocze 2019 r. 52 467,625 Mg wytworzonego odpadu poza instalacją; w *KEO* odpadu o kodzie 20 03 03 odpady z czyszczenia ulic i placów za rok 2016 wykazano 17 244,0 Mg, wytworzonego odpadu poza instalacją, w KEO odpadu o kodzie 15 01 02: za rok 2016 wykazano 4,16 Mg,

[49] 19 05 01 nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych, 19 05 02 nieprzekompostowane frakcje odpadów pochodzenia zwierzęcego i roślinnego, 19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom, 19 05 99 inne niewymienione odpady, 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów, 19 12 09 minerały.

[50] 15 01 01 opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 opakowania z tworzyw sztucznych.

za rok 2017 – 4,08 Mg, a za rok 2018 – 4578,7 Mg, wytworzonego odpadu poza instalacją, w KEO odpadu o kodzie 19 12 10 za rok 2019 wykazano 86,76 Mg, wytworzonego odpadu poza instalacją;

Prezes Zarządu do wszystkich powyższych KEO wyjaśnił: *Podczas wprowadzania danych do KEO nastąpiła oczywista pomyłka pisarska, przy zbyt mechanicznym stosowaniu technik komputerowych, polegająca na zaznaczeniu niewłaściwego pola, w wyniku czego wygenerowana KEO z oznaczeniem odpadu w kolumnie, jako wytworzonego poza instalacją. Pomyłka została sprostowana i wygenerowane prawidłowe KEO. Odpad nie został wytworzony w procesie poza instalacją.*

Prowadzący instalację MBP w 2018 r. sporządził 100 kart przekazania odpadów, przy przejmowaniu odpadów od innych posiadaczy odpadów.

Przedsiębiorca wyjaśnił: *Co do zasady kartę przekazania odpadu wystawia posiadacz odpadu który przekazuje je dalej. Niemniej jednak karta może być wypełniona dopiero po zważeniu odpadu, które najczęściej jest dokonywane na wadze odbiorcy odpadu bowiem rzadko się zdarza aby przekazujący odpad miał na swoim terenie legalizowaną wagę lub na przykład przywozi odpadu bezpośrednio z terenu/gminy ich odbioru. W takiej sytuacji prostszym rozwiązaniem jest wypisanie karty przekazania odpadu przez odbiorcę odpadu bezpośrednio po zważeniu tego odpadu. Ponadto podstawy do wypisania karty przekazania odpadu przez podmiot odbierający odpad należy upatrywać w przepisach o zleceniu, na gruncie których dopuszczalne jest zlecenie przez podmiot oddający odpady temu kto odpady odbiera, aby ten wygenerował w jego imieniu kartę przekazania odpadu. Praktyka rynkowa wskazuje, że raczej regułą jest to, że karty przekazania odpadu generuje ich odbiorca. Za przykład, iż tego typu praktyki stosuje nie tylko (...), pragnę podać przykład dwóch KPO (nr .....) wystawionych przez (...) który był odbiorcą odpadów. Informujemy, że konieczność rozliczenia się za odbiór odpadów powoduje, że karty przekazania odpadów zazwyczaj przekazywane są po zakończeniu miesiąca wraz z fakturą VAT, co bardzo ułatwia kontrolę zasadności i prawidłowości rozliczeń z tytułu obrotu odpadami. W konsekwencji stosowanych przeze mnie praktyk nie należy traktować jako naruszenia, gdyż są to praktyki rynkowe. Podkreślamy również, że bezsprzecznym jest, bez względu na to kto wystawił KPO, iż są one prawidłowe co do formy i prawidłowo potwierdzają fakt przekazania odpadów.*

NIK nie podziela stanowiska prowadzącego instalację MBP, ponieważ zgodnie z art. 69 ust. 1 u.o.d. kartę przekazania odpadów sporządza posiadacz odpadów, który przekazuje odpady, tym samym przenosząc zgodnie z art. 27 ust. 3 u.o.d. odpowiedzialność na posiadacza, który przejmuje odpady do przetworzenia.

Ewidencja odpadów nie była prowadzona na bieżąco oraz zgodnie ze stanem rzeczywistym, gdyż m.in.: KPO były antydatowane, tj. karty za październik lub listopad 2018 były potwierdzone w grudniu 2018 r. odpowiednio z datami 31.10.2018 r. i 30.11.2018 r.

Przedsiębiorca wyjaśnił m.in.: *(...) daty na kartach są tożsame z faktycznym miesiącem przekazania odpadów. Wyżej wymienione karty zostały wystawione w grudniu 2018 r.*
Ponadto:

a) Na podstawie analizy dwóch KEO ustalono, że ewidencja wykazywała większe masy odpadów przekazanych innym posiadaczom niż suma mas odpadów przyjętych do instalacji i wytworzonych w wyniku procesu przetwarzania.

Pracownik działający z upoważnienia prowadzącego instalację MBP wyjaśnił, że w przypadku powyższych kart ewidencji odpadów ujemny stan magazy-

nowy wynikał z błędu pracownika, który omyłkowo przypisał wytworzone odpady do innej KEO. Błąd został skorygowany podczas półrocznej weryfikacji.

Zdaniem NIK, występowanie ujemnego bilansu mas odpadów w prowadzonej przez Przedsiębiorcę ewidencji odpadów świadczy o prowadzeniu jej niezgodnie ze stanem rzeczywistym, bowiem posiadacz odpadów nie może przekazać więcej odpadów aniżeli masa odpadów będących w jego posiadaniu.

b) Z raportów z systemu wagowego dla poszczególnych miesięcy kalendarzowych wynikało, że masa „netto" transportowanych zmieszanych odpadów komunalnych, z terenu trzech gmin, różniła się od masy tych odpadów wykazywanej w KEO.

Pracownik działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił: *nie jestem w stanie wyjaśnić różnic pomiędzy masą odpadów o kodzie 20 03 01 w systemie wagowym, a masą odpadów ewidencjonowaną w kartach ewidencji odpadów w 2018 r. Najprawdopodobniej mogą one wynikać z błędów pracowników wagowych (w tym błędnej alokacji odpadów podczas ważenia na kontrahenta lub do kodu odpadów). W przypadku rozbieżności kwity wagowe są weryfikowane z trasówkami pojazdów i wtedy prawidłowo alokowane w systemie wagowym (zgodnie ze zbieranym odpadem i miejscem jego zbierania (gminą)). Możliwe, że pracownik na wadze wpisał podczas ważenia błędny kod (…) lub błędną gminę, co przy weryfikacji z trasówkami zostało zidentyfikowane i skorygowane. Prawidłowe dane (po korekcie) zostały zaewidencjonowane w systemie ewidencji odpadów. Stąd mogą istnieć rozbieżności pomiędzy systemem wagowym i ewidencji odpadów, jakkolwiek to właśnie dane w systemie ewidencji odpadów są w przypadku rozbieżności prawidłowe.*

Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno występował[51] w okresie objętym kontrolą dwukrotnie do Przedsiębiorcy o wyjaśnienie rozbieżności dotyczących ilości zmieszanych odpadów komunalnych odebranych z obszaru gminy w latach 2016–2019. Przedsiębiorca każdorazowo wyjaśniał, że odpady są ewidencjonowane i przyjmowane zgodnie ze wskazaniami zalegalizowanych wag najazdowych zainstalowanych na bazie Przedsiębiorstwa, a tym samym wskazane ilości są prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym. W sprawie przekazania Urzędowi Miasta i Gminy Piaseczno dokumentacji ważenia (kwitów wagowych) za okres 2018–2019 Przedsiębiorca wyjaśnił Burmistrzowi, że (…) *po zamknięciu miesiąca i przyjęciu odpadów kartami przekazania odpadów nie są one potrzebne i po zamknięciu kwartału nie są archiwizowane.*

NIK ustaliła, że wyjaśnienia dotyczące ewidencjonowania ilości odpadów zgodnie ze wskazaniami wag najazdowych, złożone NIK i Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno, nie były spójne.

Wskazane przez prowadzącego instalację MBP ilości odpadów przekazanych do dalszego zagospodarowania, nie były zgodne z ilością wykazaną w kartach ewidencji odpadów.

[51] Pismo znak GO.6238.12.2018.EG z dnia 8 maja 2018 r. dotyczące rozbieżności w ilości odpadów o kodzie 20 03 01 odebranych z terenu gminy w latach 2016 i 2017; Pismo znak GO.6238.15.2019.EG z dnia 25 czerwca 2019 r. dotyczące rozbieżności w ilości zmieszanych odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy w pierwszych kwartałach lat 2018–2019.

Infografika nr 1
Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie ewidencji odpadów i sprawozdawczości

Źródło: materiały własne NIK.

Przekazywanie informacji o zagospodarowanych w instalacji MBP odpadach komunalnych w trybie art. 9oa ucpg

U sześciu spośród 12 (50%) prowadzących instalacje MBP stwierdzono nieprawidłowości. I tak: u trzech prowadzących instalacje MBP nie przekazano gminom, z którymi mieli podpisane umowy na odbiór i przetwarzanie odpadów komunalnych, informacji o odpadach przekazanych im przez te gminy, które poddali procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazali w tym celu innemu posiadaczowi odpadów, czym naruszono art. 9ao ust. 1 ucpg. Trzech prowadzących instalacje MBP przekazało przedsiębiorcom i gminom informacje, które nie zawierały danych o masie odpadów, określonych w art. 9oa ust. 2 pkt 1 ucpg. Jeden prowadzący instalację przekazał informacje po terminach określonych w art. 9oa ucpg.

Przykład

W informacjach przekazywanych przez prowadzącego instalację MBP przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub gminom, z którymi podmiot miał zawarte umowy przedstawiono dane o rodzajach odpadów, przygotowanych do ponownego użycia lub przekazanych innemu posiadaczowi odpadów, wraz ze wskazaniem procesu odzysku, któremu został poddany odpad. Podawano również wskaźniki procentowe odpadów zagospodarowanych w poszczególnych procesach przetworzenia. Brak było informacji o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia lub przekazanych innemu posiadaczowi odpadów.

NIK zauważa, że dane dotyczące masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła są niezbędne dla sporządzenia sprawozdań w zakresie osiągniętych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu tych rodzajów odpadów.

Prezes wyjaśnił, że masy odpadów podawane są wraz z zestawieniami miesięcznymi, w których zawarta jest masa odpadów przyjęta od konkretnego kontrahenta. Masa odpadów przyjętych od kontrahentów stanowi także podstawę do rozliczeń finansowych – na podstawie masy przyjętych odpadów wystawiana jest faktura zgodnie z zawartą umową. Masy odpadów przyjętych od kontrahentów podawane są także na kartach przekazania odpadu wystawianych w rozliczeniu miesięcznym.

Z informacji uzyskanych z 20 urzędów gmin wynika, że najczęściej analizowano dane zawarte w półrocznych sprawozdaniach podmiotów

odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości[52]. Tylko w jednym przypadku wójt gminy przeprowadził kontrolę instalacji MBP[53] w celu weryfikacji sposobu zagospodarowania odpadów. Jeden burmistrz gminy poinformował, że weryfikacja danych o sposobie zagospodarowania odpadów polega na porównaniu krzyżowym dowodów (KPO, faktur, danych z firmy odbierającej odpady od właścicieli nieruchomości), dotyczących odebranych od właścicieli nieruchomości odpadów przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z tymi, które zostały przekazane do instalacji MBP w danym okresie rozliczeniowym[54].

W jednym przypadku poinformowano, że w mieście nie prowadzi się weryfikacji danych[55]. Jeden burmistrz miasta i gminy występował do prowadzącego instalację MBP o wyjaśnienie stwierdzonych w ramach analizy danych o odpadach rozbieżności dotyczących ilości zmieszanych odpadów komunalnych odebranych z obszaru gminy w latach 2016–2019[56].

Zdaniem NIK informacje o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych są istotne, ponieważ stanowią podstawę do określenia przez gminę poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów.

Infografika nr 2
Niezgodne z ustawą o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* przekazywanie informacji o odpadach komunalnych zagospodarowanych w instalacjach MBP

Źródło: materiały własne NIK.

Prowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów

W ośmiu spośród 12 instalacjach MBP (66,7 %) stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu zapisu obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, które zostały określone w art. 25 ust. 6a–6e u.o.d. Dwóch prowadzących instalacje MBP usunęło stwierdzone w powyższym zakresie nieprawidłowości w trakcie kontroli. U jednego podmiotu wizyjny system kontroli miejsca deponowania odpadów został zainstalowany z opóźnieniem 149 dni w stosunku do terminu wynikającego z art. 12 ustawy *o zmianie ustawy o odpadach.* Ponadto w trakcie oględzin stwierdzono brak działania tego systemu. U jednego podmiotu urządzenia techniczne wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów nie zapewniały ciągłego, całodobowego zapisu kamer, wymaganego postanowieniami art. 25 ust. 6d u.o.d. W jednej instalacji zapisy obrazu wizyjnego systemu kontroli nie były przechowywane miesiąc od daty dokonania zapisu, co było niezgodne z wymogiem art. 26

[52] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy *o NIK*.
[53] Wójt Gminy Pcim przeprowadził kontrolę w 2018 r.
[54] Burmistrz Gminy Sułkowice.
[55] Miasto Łódź.
[56] Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno.

ust. 6b u.o.d. Najczęściej podawanymi przyczynami niezgodnego z przepisami u.o.d. funkcjonowania wizyjnego systemu kontroli były prowadzone prace modernizacyjne oraz fakt niewydania przez Ministra Środowiska rozporządzenia, określającego wymagania techniczne i organizacyjne.

Spełnienie wymagań przeciwpożarowych

Spośród 12 kontrolowanych podmiotów dwa nie opracowały operatów przeciwpożarowych.

U wszystkich prowadzących instalacje MBP zapewniono wyposażenie w sprzęt przeciwpożarowy i przeprowadzano jego przeglądy oraz w większości przypadków szkolono pracowników.

U dwóch prowadzących instalacje MBP kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na nieprzeszkoleniu wszystkich pracowników w zakresie instrukcji bezpieczeństwa p.poż. oraz u jednego na nieoznaczeniu hydrantów i braku wody w instalacji wodnej, co uniemożliwiło jej wykorzystanie w początkowej fazie gaszenia pożaru na składowisku odpadów w dniu 13 lipca 2019 r.

Pożary na terenie Instalacji MBP

Na terenie dziewięciu kontrolowanych instalacji MBP wystąpiło łącznie 18 pożarów. U pięciu pożary wystąpiły na składowiskach odpadów (które znajdowały się obok instalacji MBP), u 12 pożary wystąpiły w miejscach magazynowania odpadów, u jednego w części biologicznej instalacji.

Przykład

W okresie objętym kontrolą na terenie Zakładu wystąpiły cztery pożary, w tym jeden na składowisku odpadów, a trzy w miejscu magazynowania odpadów wielkogabarytowych (nie odnotowano pożarów na terenie instalacji MBP). W każdym przypadku interweniowała straż pożarna. Przyczyn pożarów nie ustalono.

Kontrole instalacji MBP prowadzone przez marszałka województwa i WIOŚ

Spośród 12 instalacji MBP u 11 wojewódzcy inspektorzy, w okresie objętym kontrolą, łącznie przeprowadzili 38 kontroli. Prowadzono również kontrole interwencyjne, związane m.in. z pożarami. U czterech prowadzących instalacje MBP pracownicy urzędów marszałkowskich przeprowadzili łącznie siedem kontroli. W jednej instalacji w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli.

Przetwarzanie odpadów komunalnych i magazynowanie odpadów po procesach przetworzenia w instalacjach mbp

Wykorzystanie mocy przerobowych instalacji MBP

Spośród 12 kontrolowanych instalacji MBP 10 funkcjonowało na podstawie prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, dwa podmioty prowadziły działalność bez wymaganych pozwoleń. W pozwoleniach zintegrowanych określono m.in. limity i rodzaje odpadów przyjmowanych do instalacji i w nich przetwarzanych, sposób postępowania z odpadami, w tym ich magazynowania.

Spośród dziesięciu u pięciu (50%) prowadzących instalację MBP stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych do przetworzenia limitów ilości odpadów określonych w pozwoleniu zintegrowanym. Podawanymi przyczynami przekroczenia limitów dla zagospodarowywanych w instalacjach MBP odpadów było niedostosowanie w w.p.g.o. limitów ilości przyjmowanych i przetwarzanych odpadów do faktycznych potrzeb oraz błędne

założenia ilości odpadów biodegradowalnych, jakie powstają w części mechanicznej instalacji MBP.

NIK zauważa, że prowadzących instalacje MBP bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego nie obowiązywały żadne ustalenia, w tym dotyczące limitów dla przyjmowanych i przetwarzanych odpadów

Przykład

Dla prowadzącego instalację MBP w pozwoleniu zintegrowanym marszałek województwa określił moce przerobowe: dla części mechanicznej 60 000 Mg/rok, a dla części biologicznej 23 000 Mg/rok. W latach 2016–2018 w części mechanicznej instalacji przetworzono odpowiednio: 56 603,20 Mg, 62 802,14 Mg oraz 69 020,28 Mg. Natomiast w części biologicznej odpowiednio: 49 844,91 Mg, 55 600,24 Mg oraz 56 175,51 Mg. Tylko w 2016 r. i tylko w części mechanicznej instalacji nie przekroczono mocy przerobowych, określonych w pozwoleniu zintegrowanym. Jak wyjaśnił Prokurent (...), powodem przekroczenia był brak dostosowania planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2016–2022 do faktycznie istniejących potrzeb gmin z regionu obsługiwanego przez prowadzącego instalację. Z uwagi na powyższe, prowadzący instalację MBP wnioskował do marszałka województwa o zmianę pozwolenia zintegrowanego w zakresie zwiększenia przepustowości instalacji MBP, a także o podjęcie pilnych prac nad zmianą ww. planu, polegającą na zwiększeniu mocy przerobowych prowadzonej przez niego instalacji do faktycznie istniejących potrzeb regionu oraz możliwości technicznych Zakładu, jak również wskazanie sposobu postępowania ze zmieszanymi odpadami komunalnymi w przypadku przekroczenia mocy przerobowych instalacji i braku wolnych mocy przerobowych w instalacjach zastępczych dla regionu.

U jednego prowadzącego instalację MBP w pozwoleniu zintegrowanym określono wyższy limit (123 000 Mg/rok) niż zaprojektowana (nominalna) wydajność instalacji (95 000 Mg/rok). W 2016 r. wartość nominalna została przekroczona, natomiast nie przekroczono limitu określonego w pozwoleniu zintegrowanym. W kolejnych latach ilość odpadów przetworzonych była niższa od projektowanej wydajności instalacji MBP. W latach 2016–2018 znacząco zmniejszono ilość zmieszanych odpadów komunalnych poddanych przetworzeniu, przekazując odpady nieprzetworzone do instalacji zastępczych. I tak, w 2016 r. przetworzono 92% przyjętych odpadów, w 2017 r. – 76% i w 2018 r. – 64%. Zgodnie z warunkami pozwolenia zintegrowanego instalacja MBP dysponowała mocą przerobową pozwalającą na przetworzenie ponad 90% odebranych odpadów. W sprawozdaniu z działalności Spółki za 2018 r. wskazano, że nieprzetworzenie w całości zmieszanych odpadów komunalnych wytwarzanych w regionie w połączeniu z obniżonymi, z uwagi na stan techniczny, mocami przerobowymi instalacji, spowodował, że w 2018 r. znaczna część odpadów zmieszanych została przekazana do zagospodarowania przez instalację zastępczą. Konsekwencją powyższego były negatywne skutki finansowe Spółki. W czterech kontrolowanych instalacjach moce przerobowe nie były w pełni wykorzystane. Jeden prowadzący instalacje MBP wykazał niskie wykorzystanie mocy przerobowych, natomiast funkcjonował on bez prawomocnego pozwolenia zintegrowanego.

Przykład

Wykorzystanie mocy przerobowych instalacji MBP (odpadów przekazanych do przetworzenia) w okresie objętym kontrolą w części mechanicznej instalacji wynosiło: w 2016 r. – 40,3%, w 2017 r. – 58,9%, w 2018 r. – 64,3%, w 2019 r. (I półrocze 2019 r.) – 44,2%. Wykorzystanie mocy przerobowych instalacji w części biologicznej wynosiło: w roku 2016 r. – 19,30%, w 2017 r. – 16,67%, w 2018 r.– 18,56%, w 2019 r. (I półrocze 2019 r.) – 6,44%. Prezes Zarządu wyjaśnił, że do wyliczeń części mechanicznej należy przyjąć 158 000 Mg/rok odpadów. Odpady kierowane do części biologicznej (40 000 Mg/rok) przechodzą najpierw obróbkę mechaniczną. (...) oraz Stosunkowo mała ilość odpadów poddawanych ostatnio obróbce biologicznej wynikała m.in. z prowadzonych prac modernizacyjnych na terenie instalacji, do których konieczne było magazynowanie materiałów i urządzeń w sposób chroniący przed wpływem czynników atmosferycznych. Ponadto odpady przetwarzane są w części biologicznej w celu otrzymania kompostu nieodpowiadającego wymaganiom o kodzie 19 05 03 używanego do rekultywacji składowisk, oraz po wtórnej obróbce mechanicznej odpadów palnych 19 12 10, ewentualnie pozostałości z sortowania 19 12 12. Oba odpady przekazywane głównie do cementowni, często za pośrednictwem podmiotów trzecich. Malejący popyt na kompost, a jednocześnie przyjmowanie odpadów do spalenia o gorszych charakterystykach w tej samej cenie, powoduje, że nie opłaca się prowadzić stosunkowo długotrwałej obróbki biologicznej wobec zbytu odpadów w tej samej cenie.

Opłaty za przyjęcie odpadów do przetworzenia w instalacji MBP

W latach 2016–2019 (I półrocze) opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w badanych instalacjach MBP stale rosły i kształtowały się za 1 Mg: w roku 2016 r. od 150 zł do 369,49 zł, w 2017 r. od 186,78 zł do 429 zł, w 2018 r. od 249 zł do 430 zł, w 2019 r. (I półrocze) od 280,80 zł do 585 zł. Oznacza to, że w 2019 r. w stosunku do 2016 r. najniższe opłaty wzrosły o 87,2%, a najwyższe o 58,3%. W opłacie za przyjęcie odpadów do przetworzenia uwzględniano koszty amortyzacji, zużycia materiałów i energii, podatków i opłat, paliwa, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych, transportu, a także koszty zagospodarowania wytworzonych w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, w tym składowania odpadów oraz przychody ze sprzedaży tzw. „surowców wtórnych". Prowadzący instalacje MBP za przyczynę wzrostu stawek opłat podawali podwyżki spowodowane wzrostem cen za przekazanie odpadów do dalszego przetworzenia, szczególnie kalorycznych, pozostałości z sortowania, wzrost jednostkowych opłat za składowanie odpadów, a także wzrost płacy minimalnej, wzrost podatków i opłat. Jeden z prowadzących instalację MBP kalkulował wysokość opłaty co miesiąc ze względu na fakt, że wielu odbiorców działa metodą „zleceniową" (bez umowy), bez gwarancji ceny, bez gwarancji odbioru.

NIK zauważa, że przy gospodarowaniu odpadami powstałymi po przetworzeniu w instalacji MBP, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami[57], opłata za składowanie odpadów nie powinna w istotny sposób wpływać na wzrost cen.

[57] Art. 17 u.o.d.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą prowadzący instalację MBP proponował za przyjęcie zmieszanych odpadów komunalnych opłatę od 285 zł/Mg netto w roku 2017 do 550 zł/Mg netto w roku 2019. W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost opłat za przyjęcie jednego Mg ww. odpadów o 93,0%.

Prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że: *Od kilku lat zwiększa się problem z zagospodarowaniem odpadów o kodach 19 12 10 (paliwo alternatywne) oraz 19 12 12 (pozostałości z sortowania). Ceny paliwa alternatywnego zmieniły się z 20 zł/Mg płaconego instalacji przetwarzającej odpady na początku dekady do ponad 200 zł/Mg płaconego obecnie cementowniom, które posiadają własne instalacje do formowania paliwa, stąd odbierają z reguły surowy odpad (pre-RDF) żądając za jego przyjęcie coraz wyższych stawek lub stawiają prawie niewykonalne wymagania dotyczące charakterystyki paliwa. Zagospodarowanie odpadów 19 12 12 jest utrudnione ze względu na niemożność ich składowania z uwagi na kaloryczność przekraczającą 6 MJ. Powoduje to zatory w przekazywaniu odpadów i stały wzrost cen ich zagospodarowania. Problem ze 'zbyciem' odpadów przeznaczonych do dalszego przetworzenia nie został rozwiązany*. Ponadto podał, że: *Stawki za zagospodarowanie odpadów zwłaszcza o kodzie 19 05 03; 19 12 12 i 19 12 10 były jednak wybitnie kosztotwórcze. O ile w styczniu 2015 r. paliwo alternatywne było sprzedawane i stanowiło przychód firmy w cenie 30 zł/Mg, to w styczniu 2016 r zmalał on do 20 zł/Mg a od 2017 r. (...) musiał płacić za ich zagospodarowanie. W styczniu 2017 r. stanowiło to 140 zł/Mg, w czerwcu 2017 r. 140–165 zł/Mg, w styczniu 2018 r. 200 zł/Mg, w czerwcu 2018 r. 200–230 zł/Mg, w styczniu 2019 r. 295 zł/Mg, czyli o 110%, Spowodowane to było opisanym powyżej faktycznym monopolem cementowni na odbiór odpadów, czyli do odzysku w procesie R1. Drugim, nie mniej istotnym składnikiem kosztów dla odpadów, jest tzw. opłata marszałkowska. Wzrasta ona dla odpadów o kodzie 19 05 03; 19 12 12 w latach 2018–2020 w dramatycznym tempie. Ponadto odpad 19 05 03 (kompost nieodpowiadający wymaganiom) używany jest głównie do rekultywacji zamykanych małych składowisk, których liczba maleje. Łącznie spowodowało to wzrost cen z 25 zł/Mg w 2017 r. i pierwszej połowie 2018 r. do 200 zł/Mg, czyli o 800% obecnie. Podobnie zagospodarowanie odpadu o kodzie 19 12 12 wzrastało od stycznia 2017 r. 72 zł/Mg, w czerwcu 2017 r. 82 zł/Mg, w styczniu 2018 r. 82–170 zł/Mg, w czerwcu 2018 r. 117–200 zł/Mg, w styczniu 2019 r. 250–295 zł/Mg, w maju 2019 r. 270–440 zł/Mg, czyli wzrost o 270–510%.*
Koszty działalności RIPOK pokrywane są w znacznej części z opłaty za przyjęcie odpadów do zagospodarowania. Znacznie mniejszą częścią przychodów jest przychód ze sprzedaży surowców wtórnych. Niestety, ten składnik sukcesywnie maleje. Związane jest to z dynamiczną sytuacją na rynku. Rośnie podaż surowców wtórnych, a popyt nie wzrasta adekwatnie do podaży. Wynika to z dwóch zasadniczych przyczyn: chińskiej blokady na odbiór odpadów wprowadzonej od 01 stycznia 2018 r. oraz braku rynkowego zapotrzebowania na surowce pochodzące z recyklingu. Dodatkowo pojawia się konkurujący w nieczysty sposób z odpadami krajowymi import – często nielegalny – głównie z Anglii.

Prowadzący instalację MBP za przyjęcie zmieszanych odpadów komunalnych do przetworzenia w instalacji MBP ustalał w latach 2016–2019 (I półrocze) maksymalne stawki opłat, które w poszczególnych latach wynosiły: 300,00 zł netto w 2016 r., 429,00 zł netto w 2017 r. i w 2018 r. oraz 585,00 zł netto w 2019 r. (I półrocze). Podobnie wzrastały opłaty za przyjęcie odpadów selektywnie zbieranych i tak dla odpadu o kodzie 15 01 06 – zmieszane odpady opakowaniowe wynosiły: 150,00 zł netto w 2016 r.; 190,00 zł netto w 2017 r.; 250,00 zł netto w 2018 r.; 539,00 zł netto w 2019 r. (do 30 czerwca).

Prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że na zmiany stawek opłat wpływały czynniki takie jak: spadająca cena sprzedaży surowców wtórych lub wręcz obowiązek zapłaty za ich przetworzenie (np. opakowania wielomateriałowe – tetrapack, folie, opakowania z PS); wzrastająca cena zagospodarowania pozostałości z sortowania tzw. pre-RDF; wzrastająca cena składowania pozostałości z sortowania m.in. odpadów podsitowych po biostabilizacji, tj. zgodnie z katalogiem odpadów 19 05 99 i 19 05 03; wzrastająca cena zagospodarowania paliwa RDF, spowodowana nadpodażą RDF na rynku polskim i monopolem cementowni; wzrost wymogów jakościowych dotyczących RDF wyznaczanych przez cementownie, wynikający z nadpodaży paliwa RDF, i związany z tym wyższy koszt wytworzenia RDF celem ich osiągnięcia; wzrost wymogów jakościowych dotyczących surowców wtórych (np. papieru, czy folii) wyznaczanych przez prowadzących recykling i związany z tym wyższy koszt wysortowania i doczyszczenia odpadów celem ich osiągnięcia; rokroczny wzrost poziomów recyklingu, który przekłada się na wyższy koszt sortowania celem wysortowania odpowiedniej ilości surowców (odpady są dłużej lub dokładniej sortowane) oraz niższy koszt sprzedaży surowców, gdyż wytwarza się surowce o niższej czystości lub jakości; nadpodaż surowców wtórnych i niewystarczające moce przerobowe instalacji recyklingu odpadów; nadpodaż paliwa alternatywnego i niewystarczające moce przerobowe cementowni; niewystarczająca pojemność składowisk regionalnych; problem z zagospodarowaniem frakcji kalorycznej (pow. 5 MJ); wzrost opłaty marszałkowskiej; wzrost kosztów energii i paliw; wzrost kosztów osobowych i wysokie presje płacowe; koszty inwestycyjne związane ze spełnieniem nowych wymogów prawnych i jakościowych; wzrastające koszty remontów; koszty inwestycyjne mające na celu maksymalizację odzysku surowców wtórnych oraz niska jakość selektywnej zbiórki.

Ceny przyjęcia do przetworzenia odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów

Ceny za zagospodarowanie odpadów surowcowych praktycznie w każdej z badanych 12 instalacji MBP różniły się i zależały od koniunktury na rynku, a także od jakości odpadów oraz możliwości ich przetworzenia. Najwyższe wartości osiągały wysegregowane odpady dobrej jakości. Natomiast ze względu na brak możliwości zagospodarowania pozostałych, powstających w wyniku przetworzenia w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, a szczególnie pozostałości z sortowania, frakcji kalorycznej, kompostu niespełniającego wymagań, wszyscy prowadzący instalacje MBP płacili lub dopłacali za przetworzenie przekazywanych odpadów.

Przykłady

Opakowania z papieru i tektury czyste opakowania tekturowe mogły osiągać cenę wyższą do 50% w stosunku do zmieszanych odpadów z papieru i tektury, cena za PET bezbarwny dochodziła do 2000 zł netto za Mg, natomiast już za folię mix prowadzący instalacje musiał dopłacać do 120 zł za Mg netto. Dla opakowań z metali, duże różnice wynikały z rodzaju produktu, do którego zalicza się puszki aluminiowe, za które cena przekraczała 5 tys. zł netto za Mg[58].

Ceny za przekazywane frakcje materiałowe wynosiły za 1 Mg od 100 zł do 555 zł w 2016 r., od 120 zł do 540 zł w 2017 r., od 140 zł do 465 zł w 2018 r. oraz od 80 zł do 310 zł w pierwszym półroczu 2019 r. za opakowania z papieru i tektury; od 1 zł do 2000 zł w 2017 r., od 1 zł do 2200 zł w 2018 r. oraz

[58] Prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że duże różnice cen wynikają z właściwości i rodzajów przekazywanych odpadów. W przypadku opakowań z papieru i tektury zaliczają się do nich czyste opakowania tekturowe, które mają cenę wyższą do 50% w stosunku do zmieszanych odpadów z papieru i tektury.

od 600 zł do 1800 zł w 2019 r. (do 30 czerwca) za opakowania z tworzyw sztucznych; od 1 zł do 70 zł w latach 2016-2017 za opakowania z drewna; od 360 zł do 650 zł w 2016 r., od 520 zł do 930 zł w 2017 r., od 200 zł do 920 zł w 2018 r. oraz 3 900 zł w pierwszym półroczu 2019 r. za opakowania z metali; od 47,5 zł do 120 zł w 2016 r., 47,5 zł w latach 2017-2018 oraz od 42,5 zł do 47 zł w pierwszym półroczu 2019 r.

Do pozostałych wytwarzanych odpadów prowadzący instalację MBP dopłacał. Do zmieszanych odpadów opakowaniowych dopłacał za 1 Mg 180 zł w 2016 r. oraz od 164 zł do 210 zł w 2017 r. Dla kompostu nieodpowiadającego wymaganiom dopłaty wynosiły: od 55 zł do 78 zł w 2016 r., od 70 zł do 180 zł w 2017 r. i od 30 zł do 106 zł w 2018 r. oraz w pierwszym półroczu 2019 r., a dla innych odpadów (w tym zmieszanych substancji i przedmiotów) z mechanicznej obróbki: od 140 zł do 185 zł w 2016 r., od 120 zł do 195 zł w 2017 r., od 190 zł do 289 zł w 2018 r. oraz od 260 zł do 312 zł w pierwszym półroczu 2019 r. Ponadto dopłacano odbiorcom wytwarzanego paliwa alternatywnego 210 zł w 2017 r. oraz od 289 zł do 300 zł w 2018 r.

W okresie objętym kontrolą prowadzący instalację MBP płacił odbiorcom za zagospodarowanie 1 Mg odpadów o kodzie 19 12 12 pre RDF od 132 zł w 2016 r. do 470 zł w 2019 r.

W tym samym czasie za sprzedane surowce prowadzący instalację MBP otrzymywał (w cenach średniorocznych) za 1 Mg odpadu: 15 01 01 opakowania z papieru i tektury – od 226,87 zł w 2016 r. do 50,83 zł w 2019 r., 15 01 02 Pet transparent – od 1297 zł w 2016 r. do 1900 zł w 2019 r., 15 01 04 puszka stalowa – od 142,36 zł w 2016 r. do 205 zł w 2019 r., 15 01 07 szkło – od 47,5 zł w 2016 r. do 52 zł w 2019 r., 15 01 04 puszka aluminiowa – od 3 490 zł w 2016 r. do 4 140 zł w 2019 r.

Według analizy prowadzącego instalację, wahania cen surowców oraz wzrost cen spowodowały, że w latach 2016–2018 różnica pomiędzy dochodem uzyskanym ze sprzedaży surowców a kosztami zagospodarowania odpadów poza instalacją zmniejszyła się z 243,2 tys. zł nadwyżki do 383,2 tys. zł deficytu.

Odpady przyjmowane do instalacji MBP

Do instalacji MBP w zdecydowanej większości przekazywane były zmieszane odpady komunalne. Na przykładzie trzech instalacji MBP ustalono następujące udziały przyjmowanych odpadów: 1) 15–20% stanowiły odpady pochodzące z selektywnej zbiórki, zaś 80–85% to zmieszane odpady komunalne, 2) 93% stanowiły zmieszane odpady komunalne, a 7% odpady pochodzące z selektywnej zbiórki, 3) zmieszane odpady komunalne stanowiły około 80%, a 20% odpady pochodzące z selektywnej zbiórki. Ponadto do kontrolowanych instalacji MBP przyjmowano zmieszane odpady opakowaniowe, odpady ulegające biodegradacji, odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane. U czterech prowadzących instalacje MBP przyjmowano odpady z innych niż komunalne grup odpadów. U jednego prowadzącego instalację MBP zaobserwowano dużą ilość zanieczyszczeń w odpadach selektywnie zbieranych, co zdaniem powołanego w toku kontroli specjalisty z zakresu gospodarki odpadami jest typowe dla warunków krajowych. Stwierdzono również, że przyjmowane do instalacji zmieszane odpady komunalne wraz z selektywnie zebranymi odpadami były mieszane i wspólnie przetwarzane, co uniemożliwiało weryfikację ilości odpadów powstających w wyniku przetwarzania z limitami określonymi w pozwoleniu zintegrowanym. Pozwolenie zintegrowane dla tej instalacji odrębnie wskazywało, jakie odpady mogą powstać ze zmieszanych odpa-

dów komunalnych, a także z pozostałych odpadów. Stwierdzono również przypadek przyjmowania w okresie objętym kontrolą do instalacji MBP zmieszanych odpadów komunalnych, a następnie 26,5% z nich przekazywano do przetworzenia do innych instalacji regionalnych lub instalacji zastępczych.

Przykład

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. do instalacji MBP przyjęto do przetworzenia łącznie 167 047,360 Mg odpadów, w tym: 6,280 Mg stanowiła odpadowa masa roślinna 02 01 03), 16,680 Mg surowce i produkty nieprzydatne do spożycia i przetwórstwa (kod 02 06 01), 4,140 Mg trociny, wióry, ścinki, drewno, płyta wiórowa i fornir inne niż wymienione w 03 01 04 (kod 03 01 05), 7,040 Mg odpady tworzyw sztucznych (kod 07 02 13), 64,800 Mg odpady z przemysłu gumowego i produkcji gumy (kod 07 02 80), 719,840 Mg opakowania z papieru i tektury (kod 15 01 01), 6300,130 Mg opakowania z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02), 10,860 Mg opakowania z drewna (kod 15 01 03), 13,340 Mg opakowania z metali (kod 15 01 04), 17 795,300 Mg zmieszane odpady opakowaniowe (kod 15 01 06), 6374,980 Mg opakowania ze szkła (kod 15 01 07), 43,120 Mg produkty spożywcze przeterminowane lub nie przydatne do spożycia (kod 16 03 80), 0,300 Mg żelazo i stal (kod 17 04 05), 4123,060 Mg skratki (kod 19 08 01), 551,400 Mg zawartości piaskowników (kod 19 08 02), 16 563,520 Mg ustabilizowane komunalne osady ściekowe (kod 19 08 05), 40,900 Mg tworzywo sztuczne i guma (kod 19 12 04), 0,320 Mg tekstylia (kod 19 12 08), 3255,000 Mg inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11 (kod 19 12 12), 313,720 Mg papier i tektura (kod 20 01 01), 0,400 Mg szkło (kod 20 01 02), 2,490 Mg odzież (kod 20 01 10), 241,560 Mg odpady kuchenne ulegające biodegradacji (kod 20 01 08), 275,640 Mg tekstylia (kod 20 01 11), 2,060 Mg drewno inne niż wymienione w 20 01 37 (kod 20 01 38), 506,900 Mg tworzywa sztuczne (kod 20 01 39), 6,900 Mg metale (kod 20 01 40), 1921,940 Mg inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny (kod 20 01 99), 21 533,370 Mg odpady ulegające biodegradacji (kod 20 02 01), 1 444,280 Mg inne odpady nie ulegające biodegradacji (kod 20 02 03), 71 098,460 Mg niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne 20 03 01), 11 842,250 Mg odpady wielkogabarytowe (kod 20 03 07), 1966,380 Mg odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach (kod 20 03 99).

Magazynowanie odpadów przyjmowanych w instalacji MBP

Prowadzone w toku kontroli oględziny z udziałem specjalistów w zakresie gospodarki odpadami wykazały, że odpady komunalne w instalacjach MBP były kierowane do przetworzenia w czasie nieprzekraczającym 48 godzin. U trzech prowadzących instalacje MBP ustalono, że odpady magazynowane były na placu magazynowym. Jeden prowadzący instalację MBP magazynował na zewnątrz odpady selektywnie zbierane, natomiast zmieszane odpady komunalne w hali magazynowej. Ponadto trzech prowadzących instalację MBP magazynowało dostarczane odpady w hali magazynowej. W dniu oględzin u prowadzącego instalację MBP, odpady kuchenne ulegające biodegradacji pochodzące z selektywnej zbiórki były magazynowane razem ze zmieszanymi odpadami komunalnymi i razem trafiały do ciągu technologicznego. Jeden prowadzący instalację MBP przywiózł zmieszane odpady komunalne, wytworzone poza obszarem

tego regionu, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 8 u.o.d., a następnie zbierał je, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 5 u.o.d.

Zdjęcie nr 2
Magazynowanie zmieszanych odpadów komunalnych obok zmieszanych odpadów opakowaniowych

Źródło: materiały własne NIK.

Przetwarzanie odpadów w instalacji MBP

W procesie sortowania głównie selekcjonowane były odpady opakowaniowe, tj. 15 01 01 opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 opakowania z tworzyw sztucznych, 15 01 04 opakowania z metali, 15 01 05 opakowania wielomateriałowe, 15 01 07 opakowania ze szkła oraz 19 12 12 inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11. Ponadto w części mechanicznej wytwarzano: 19 12 10 odpady palne (paliwo alternatywne), 19 05 01 nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych oraz inne odpady, takie jak np. 20 01 01 papier i tektura, czy odpady z grupy 16, tj. zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, opony i inne.

W jednej instalacji MBP nie kwalifikowano odpadów po procesie ich przetworzenia zgodnie z katalogiem odpadów w grupie 19 odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, tylko w grupie 15 odpady opakowaniowe. Jak wyjaśnił prowadzący instalację MBP powodem była sytuacja rynkowa i wymogi prowadzących recykling, a także brak nabywców zainteresowanych odbiorem odpadów produktowych z grupy 19. W jednej instalacji MBP nieprawidłowo klasyfikowano odpady uzyskane w procesie mechanicznego przetwarzania jako 20 01 11 tekstylia, podczas gdy powinny być one klasyfikowane w podgrupie 19 12 odpady z mechanicznej obróbki odpadów (np. z obróbki ręcznej, sortowania, zgniatania, granulowania) nieujęte w innych grupach. U jednego prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że odpady opakowaniowe, w tym 15 01 06 zmieszane odpady

opakowaniowe, 15 01 07 opakowania ze szkła oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny i opony po zważeniu trafiają do miejsc magazynowania i nie są poddawane przetwarzaniu.

Zdaniem NIK, kwalifikowanie odpadów niezgodnie ze źródłem ich powstawania nie pozwala na rzeczywistą ocenę stanu rodzajów i ilości odpadów powstających po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, a w przypadku kwalifikacji powstających odpadów tylko w grupie 15 odpady opakowaniowe, pozwala przede wszystkim na wykazanie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowanych w celu realizacji przepisów z zakresu gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

W części biologicznej w instalacjach MBP były przetwarzane m.in. odpady o kodach 19 12 12 frakcja podsitowa oraz 20 02 01 odpady ulegające biodegradacji i 20 01 08 odpady kuchenne ulegające biodegradacji. W wyniku przetwarzania odpadów w części biologicznej najczęściej wytwarzanymi odpadami były: kompost nieodpowiadający wymaganiom, który wytwarzano w 11 instalacjach oraz tzw. „stabilizat" wytwarzany w ośmiu instalacjach. W jednej instalacji ze względu na stosowany proces biosuszenia wytwarzano odpad – nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych.

Zdjęcie nr 3
Frakcja nadsitowa klasyfikowana według katalogu odpadów jako 19 12 12 Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11

Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najczęściej wytwarzane frakcje materiałowe w instalacji MBP

Prowadzący instalację MBP niezgodnie z ustaleniami pozwolenia zintegrowanego w latach 2017–2018 przekazywał powstałe po przetworzeniu odpady do składowania na składowisku odpadów, podczas gdy np. odpad o kodzie 19 05 99 „stabilizat" powinien być po separacji powietrznej skierowany do produkcji paliwa alternatywnego. Ponadto część odpadów o kodzie 19 05 99 „stabilizat", wbrew wymogom pozwolenia, nie była poddawana przesianiu na sicie, tylko bezpośrednio składowana, a część odpadów o kodzie 19 12 12 frakcja biodegradowalna wydzielona na linii sortowniczej, po wywiezieniu z boksu buforowego frakcji organicznej była bezpośrednio lub po dojrzeniu na placu przesiewana na sicie, a powstałe frakcje, niezgodnie z pozwoleniem deponowano na składowisku odpadów. Odpady o kodzie 19 12 12 frakcja biodegradowalna przywożone z zewnątrz od dostawców, nie były poddawane procesowi biologicznemu, a jedynie po wyładowaniu skierowane na plac dojrzewania i wywożone na składowisko. Odpady te na placu dojrzewania były mieszane z odpadami o tym samym kodzie, wytworzonymi w części mechanicznej na linii sortowniczej, pomimo że powinny zostać zagospodarowane w odrębnych procesach.

Zdaniem NIK składowanie odpadów, które powinny być przetwarzanie innymi metodami jest niezgodne z hierarchią postępowania z odpadami i zagraża osiągnięciu celów w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu.

W trakcie oględzin u prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że odpady z selektywnego zbierania bioodpadów nie zostały oczyszczone z worków przed poddaniem ich procesowi kompostowania. Poferment w trakcie stabilizacji (na placu dojrzewania „stabilizatu") był zanieczyszczony innymi frakcjami materiałowymi, w tym między innymi kawałkami tworzyw sztucznych.

Przykład

U prowadzącego instalację MBP w części mechanicznej zakładu wytwarzane były odpady: 15 01 01 opakowania z papieru i tektury, 15 01 02 opakowania z tworzyw sztucznych,15 01 04 opakowania z metali, 15 01 05 opakowania wielomateriałowe,15 01 07 opakowania ze szkła, 19 12 12 inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11. Nie wytwarzano odpadów 19 12 10 paliwo alternatywne. Odpady o kodzie 19 12 12 wytwarzane w części mechanicznej instalacji stanowiły (na podstawie danych pochodzących z 2018 r.) w około 33% preRDF, a w około 67% balast (odpad pozostały po procesie sortowania). PreRDF był przekazywany pośrednikom do dalszego przetworzenia (w kierunku odzysku energii), zaś balast był kierowany na składowisko ZUOK (92%) lub do termicznego przekształcania w spalarni (8%). W części biologicznej w wyniku przetwarzania odpadów o kodach 19 12 12 (frakcja podsitowa) oraz 20 02 01 i 20 01 08, wytwarzane były następujące odpady: odpad o kodzie 19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania), 19 05 01 nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych.

Zdjęcie nr 4
Część biologiczna instalacji MBP

Źródło: materiały własne NIK.

W siedmiu spośród 11 (63,7%) instalacjach MBP największy udział w ilości wytwarzanych odpadów stanowiły odpady 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11 oraz odpady 19 12 10 paliwo alternatywne.

W jednej instalacji nie wytwarzano paliwa alternatywnego natomiast latach 2016–2018 odpady o kodzie 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11 stanowiły odpowiednio: 56,5%, 60,5% i 63,2% wytwarzanych odpadów. W jednej instalacji udział paliwa alternatywnego w okresie objętym kontrolą wynosił 88,6%, a 9,2% stanowił tzw. „balast".

Magazynowanie odpadów po przetworzeniu w instalacji MBP

W jednej instalacji w wytwarzanych odpadach odpowiednio dla lat 2016–2018 (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) ok. 1,00%, ok. 2,08% i ok. 3,80% stanowiło paliwo alternatywne oraz ok. 55,53%, ok. 52,55% i ok. 54,36% odpady z grupy 19 12 12. Najczęściej wytwarzanymi odpadami w części biologicznej był 19 05 03 kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania) i 19 05 99 inne niewymienione odpady zw. „balast".

Zdjęcie nr 5
Paliwo alternatywne z odpadów klasyfikowane według katalogu odpadów jako 19 12 10

Źródło: materiały własne NIK.

Przykłady

Podczas oględzin instalacji MBP w dniu 25 lipca 2019 r., prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że w wyniku przetwarzania mechanicznego zmieszanych odpadów komunalnych powstaje od 3 do 8% odpadów do recyklingu (odpady surowcowe), a część (około 42–57%) stanowi frakcja nadsitowa 19 12 12, przetwarzana w paliwo alternatywne lub przekazywana do przetworzenia przez innych posiadaczy odpadów.

W części mechanicznej w instalacji oraz w procesie sortowania odpadów selektywnie zebranych w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) wytworzono 66 012,478 Mg odpadów, z tego 410,520 Mg stanowiły opakowania z papieru i tektury (kod 15 01 01), 2847,249 Mg opakowania z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02), 656,850 Mg opakowania z metali (kod 15 01 04), 89,988 Mg opakowania wielomateriałowe (kod 15 01 05), 6182,300 Mg opakowania ze szkła (kod 15 01 07), 214,201 Mg papier i tektura (kod 19 12 01), 4953,360 Mg drewno inne niż wymienione w 19 12 06 (kod 19 12 07), 26 929,430 Mg odpady palne (paliwo alternatywne) (kod 19 12 10) 23 554,020 Mg inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11 (kod 19 12 12), 38,000 Mg nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych (kod 19 05 01) i 136,560 Mg papier i tektura (kod 20 01 01). W latach 2016–2019 (do 30 czerwca) w części biologicznej wytworzono 27 647,240 Mg kompostu nieodpowiadającego wymaganiom (nienadającego się do wykorzystania) (kod 19 05 03) oraz 11 663,680 Mg innych niewymienionych odpadów (kod 19 05 99).

Na podstawie kart ewidencji odpadów u prowadzącego instalację MBP ustalono, że w latach 2016–2018 (do 30 czerwca) w instalacji wytworzono następujące odpady o kodach i w ilościach łącznie: 15 01 0 1– 1949,25 Mg, 15 01 02 – 2575,98 Mg,15 01 04 – 1029,52 Mg, 15 01 05 – 248,64 Mg, 15 01 07 – 1476,59 Mg, 16 02 14 – 16,88 Mg, 16 02 16 – 11,86 Mg, 16 06 05 – 5,30 Mg, 19 12 04 – 3487,42 Mg, 19 12 10 – 5141,84 Mg, 19 12 12 – 149 241,78 Mg dla części mechanicznej instalacji oraz 19 05 03 – 54 240,77 Mg, 19 05 99 – 46 431,61 Mg dla części biologicznej.

U prowadzącego instalację MBP osiągnięty poziom odzysku odpadów surowcowych ze zmieszanych i selektywnie zebranych odpadów komunalnych w I półroczu 2019 r. wynosił odpowiednio: 40,4% – zmieszane odpady opakowaniowe (15 01 06), 67,5% – opakowania z papieru i tektury (15 01 01), 79,0% – opakowania z tworzyw sztucznych (15 01 02), 75,0% – opakowania ze szkła zmieszanego (15 01 07), zaś ze zmieszanych odpadów komunalnych (20 03 01) wynosił 5,6%.

Sposób postępowania z odpadami po przetworzeniu w instalacjach mbp

Czas magazynowania odpadów w poszczególnych instalacjach uzależniony był od możliwości przekazania ich do dalszego przetworzenia. Nie stwierdzono magazynowania odpadów po przetworzeniu w instalacji MBP dłużej niż rok. Odpady magazynowano w halach magazynowych, na placu magazynowym lub na placu magazynowym pod zadaszeniem. U trzech z 10 prowadzących instalacje MBP (30%) stwierdzono naruszenie warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie magazynowania odpadów po procesie ich przetworzenia. I tak: w instalacji MBP nie realizowano wymogów określonych w pozwoleniu zintegrowanym dotyczących miejsca magazynowania odpadu 19 12 10 paliwo alternatywne. Paliwo to w ilości ok. 1080 Mg, w okresie maj-lipiec 2019 r. było magazynowane na terenie innego podmiotu, za co prowadzący instalację MBP zapłacił łącznie 137,1 tys. zł. Prowadzący instalację MBP niezgodnie z pozwoleniem magazynował odpad o kodzie 19 12 12 luzem na placu technologicznym, mimo że sposób magazynowania określony w pozwoleniu, przewidywał magazynowanie selektywne w oznakowanych kontenerach w wydzielonym miejscu na placu technologicznym, z zastrzeżeniem że w przypadku magazynowania odpadów podatnych na rozwiewanie kontenery/pojemniki winny być przykryte plandeką lub siatką. Prowadzący instalację MBP magazynował paliwo alternatywne niezgodnie z pozwoleniem zintegrowanym w bioreaktorach. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli NIK. Ponadto w trakcie oględzin na terenie jednej instalacji zaobserwowano zamknięte worki z odpadami surowymi, co wskazywało na nieprawidłowości technologiczne w trakcie przetwarzania odpadów, które mogą się przyczynić do pogorszenia jakości frakcji nadsitowej, biorąc pod uwagę jej dalsze wykorzystanie w celu odzysku energii.

W instalacji MBP w magazynowanym balaście, powstającym w wyniku mechanicznego przetworzenia odpadów, stwierdzono dużą zawartość odpadów z tworzyw sztucznych, przede wszystkim folii. Odnosząc się do powyższego Prezes wyjaśnił, że wynikało to z bardzo dużego jej zabrudzenia frakcją organiczną o dużej lepkości, powodującego brak zainteresowania odbiorców. U dwóch prowadzących instalację MBP

stwierdzono brak rozwiązań organizacyjnych w zakresie kontroli czasu magazynowania frakcji nadsitowej i RDF.

Ważenie odpadów po procesie przetworzenia

Spośród ośmiu prowadzących instalację MBP pięciu (62,5%) wskazywało masę odpadów wytworzonych i przekazywanych do dalszego procesu przetworzenia w instalacji na podstawie dokonywanych szacunków i różnic między wagą „wejściową" odpadów i wagą pozostałych frakcji. Jeden podmiot poinformował, że masa odpadów przekazywanych do procesu biologicznego ustalana jest za pomocą różnicy między masą ustaloną w czasie ważenia w tzw. łyżkach ważących ładowarek lub za pomocą współczynnika wagowego[59] zmieszanych odpadów komunalnych i odebranych odpadów surowcowych. Ponadto u jednego prowadzącego instalację MBP stwierdzono, że na osiem kursów przewożących odpady na terenie instalacji do następnego przetworzenia, dokonano tylko czterokrotnego ważenia. Trzech prowadzących instalację MBP ważyło odpady pomiędzy procesami jednakże u jednego z tych podmiotów stwierdzono, na podstawie analizy ewidencji programu wagowego za okres jednego miesiąca, braki w ciągłości numeracji kwitów wagowych. Prowadzący instalację wyjaśnił, że brak ciągłości kwitów wagowych wynikał z ważeń wewnętrznych, m.in. frakcji poniżej 80 mm przeznaczonej do kompostowania oraz przekazywania frakcji wewnątrz Zakładu (przeniesienia pomiędzy magazynami–sortownią, kompostownią oraz placami do dojrzewania i miejscami magazynowania.

Zdaniem NIK, szacunkowy sposób ustalania masy wytwarzanych odpadów może budzić wątpliwości, co do rzeczywistej masy zagospodarowywanych odpadów wskazywanej w dokumentach ewidencji odpadów. Ponadto NIK zauważa, że odpady mogą być, zgodnie z przepisami u.o.d., magazynowane do roku, a ewidencja sporządzana jest w miesięcznym cyklu rozliczeniowym. Oznacza to, że ważenie odpadów przy wywożeniu ich do kolejnego posiadacza odpadów nie odzwierciedla rzeczywistego sposobu gospodarowania poszczególnymi odpadami w ciągu danego miesiąca.

Przykład

Jeden z pracowników obsługujących wagi najazdowe zeznał, iż nie są wykonywane inne pomiary aniżeli pomiary masy odpadów wjeżdżających i wyjeżdzających z terenu instalacji MBP. Natomiast drugi pracownik obsługujący wagi zeznał, iż nic nie wie o ważeniu odpadów znajdujących się na terenie placu magazynowego (odpady niewywożone na zewnątrz instalacji.

Zawieranie umów na przekazanie odpadów po przetworzeniu w instalacji MBP

Pomimo braku ustawowego obowiązku wszyscy prowadzący instalacje zawierali umowy na przekazanie do dalszego przetworzenia odpadów powstających w instalacjach MBP. Umowy zawierane były z podmiotami przetwarzającymi odpady oraz z pośrednikami. Odpady przekazywano również bez zawartych umów, w trybie ofertowym oraz były zagospodarowywane w ramach własnych instalacji, w tym deponowane na składowiskach odpadów.

[59] Wynikającego ze średniego ciężaru właściwego odpadu i pojemności łyżki ładowarki.

Przykład

Prowadzący instalację MBP zawarł 69 umów na przekazanie do przetworzenia wszystkich wytworzonych w instalacji odpadów. Spośród ww. umów zawartych z prowadzącymi procesy odzysku, siedem (10%) stanowiły umowy z prowadzącymi recykling, a pozostałe 62 z pośrednikami.

Przekazywanie wytworzonych w instalacjach MBP odpadów do dalszego przetworzenia

Dziesięciu prowadzących instalacje MBP przekazywało część odpadów do dalszego przetworzenia, bezpośrednio prowadzącym recykling odpadów lub inne procesy przetwarzania. Najczęściej przekazywanymi odpadami bezpośrednio do przetwarzających były odpady opakowaniowe, a także odpady przeznaczone do składowania. Stwierdzono przypadek przekazywania odpadów o kodzie 19 12 09 minerały (piasek, kamienie) do przetwarzania w procesie R14/R5 w ilości 170,34 Mg oraz odpadów o kodzie 19 05 03 kompost nieodpowiadających wymaganiom (nienadający się do wykorzystania), w procesie R14 odpady o kodzie w ilości 2678,90 Mg.

Zdaniem NIK proces R14 nie został uwzględniony w załączniku nr 1 do u.o.d., który obowiązuje od dnia 23 stycznia 2013 r., nie powinien więc być ujęty w 2016 r. Przy wskazaniu nieobowiązującego od stycznia 2013 r. procesu nie można stwierdzić w jaki faktycznie sposób odpady zostały przetworzone.

Wszyscy prowadzący instalację MBP przekazywali odpady do dalszego przetworzenia z udziałem pośredników. Prowadzący instalacje wyjaśniali, że odpady do dalszego przetworzenia przekazywane są uprawnionym podmiotom, posiadających decyzje m.in. na zbieranie odpadów oraz że otrzymywali informacje od swoich kontrahentów o sposobie zagospodarowania odpadów. Jeden prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że przekazuje odpady kontrahentom, którzy posiadają wymagane pozwolenia na gospodarowanie odpadami. Ponadto, jak wskazał powołując się na art. 27 ust. 3 u.o.d., odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami przenosi się na następnego posiadacza odpadów. Zatem to kolejny posiadacz decyduje o tym komu i jakie ilości odpadów przekaże. U ośmiu prowadzących instalacje MBP kontrola wykazała, że dokumentowali odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych za pomocą DPO i DPR.

NIK negatywnie ocenia sposób potwierdzania zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku przetwarzania w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wyłącznie za pomocą dokumentów wynikających z przepisów ustawy *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.* Potwierdzają one bowiem przyjęcie do przetworzenia w procesach odzysku lub recyklingu jedynie odpadów opakowaniowych. Prowadzący instalacje MBP, przekazując odpady do dalszego przetworzenia przez pośredników, nie dysponowali kartami przekazania odpadów lub innymi dokumentami, które potwierdzałyby przekazanie poszczególnych ilości i rodzajów odpadów do prowadzących procesy odzysku czy recyklingu, co uniemożliwiało ustalenie faktycznych sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów i ilości odpadów.

Ponadto DPR i DPO sporządzane są na wniosek uprawnionego podmiotu złożony do 30 dni od upływu kwartału. Natomiast ewidencja odpadów, która powinna odzwierciedlać rzeczywiste zagospodarowanie odpadów przez prowadzącego instalację MBP w okresie objętym kontrolą była prowadzona w cyklu miesięcznym i powinna dotyczyć wyłącznie faktycznie zagospodarowanych przez niego odpadów. Zdaniem NIK prowadzący instalację MBP powinni udokumentować sposób zagospodarowania odpadów przede wszystkim za pomocą dokumentów ewidencji odpadów. Ponadto przekazywanie odpadów za pośrednictwem innych podmiotów, które w zdecydowanej większości mają decyzje wyłącznie na zbieranie odpadów powoduje, że prowadzący instalacje w momencie przekazania odpadów nie mają wiedzy do kogo i kiedy ostatecznie zostaną one przekazane.

Przykłady

Prowadzący instalację MBP w okresie objętym kontrolą przekazywał wytworzone odpady do dalszego zagospodarowania: pośrednikom – 91,6% masy wszystkich odpadów w okresie objętym kontrolą, 4,1% na składowisko odpadów – uszczelnienie, 3,8% do ostatecznego odbiorcy, 0,5% do ostatecznego odbiorcy lub pośrednika. Z przekazanych w toku kontroli danych wynika, że prowadzący instalację miał wiedzę o procesach przetworzenia przekazanych odpadów: w 2016 r. o 12,1% odpadów (w tym do procesu R1 0,5%), w 2017 r. o 7,6% odpadów, w 2018 r. o 54,1% odpadów (w tym w procesie R1 6,5%) oraz w pierwszym półroczu 2019 r. o 95,1% (w tym w procesie R1 9,3%)[60]. O 58,5% odpadów przekazanych innym posiadaczom prowadzący instalację miał wiedzę na temat dalszego sposobu ich zagospodarowania, na podstawie umów lub innych dokumentów (dotyczyło to odpadów o kodzie 19 12 12 oraz 19 12 10), 36% na podstawie oświadczeń odbiorców, 4,5% umów z odbiorcą/decyzji na przetwarzanie odpadów, 0,4% dokumentów potwierdzających recykling. O 0,6% przekazanych odpadach innym posiadaczom nie miał żadnej wiedzy na temat dalszego sposobu ich zagospodarowania. Prowadzący instalację MBP w sprawie przekazywania odpadów pośrednikom wyjaśnił: Informacje o sposobie zagospodarowania odpadów nie są niestety uwidocznione w Karcie Przekazania Odpadów. W związku z powyższym występowano do podmiotów o wydanie DPR lub oświadczenia o sposobie zagospodarowania odpadów, często występując do kolejnych pośredników. Niekiedy spotykano się z odmową wydania oświadczenia lub otrzymywano oświadczenie o treści, która wskazywała, że dane ostatecznego odbiorcy stanowią tajemnicę handlową zbierającego lub przetwarzającego odpady.

Prowadzący instalację MBP w 2016 r. wyniku przetwarzania odpadów zmieszanych 3,4% odpadów skierował do recyklingu, 8,5% do odzysku (odzysk energii) pozostałe na składowisko, z czego 49,5% odpadów przekazanych na składowisko przeznaczono do odzysku na składowisku. W porównaniu, w 2018 r. do recyklingu skierował 11,07%, 18,76% do odzysku energii, pozostałe odpady przekazano do składowania, z czego 35,1% do odzysku na składowisku.

Pięciu spośród 12 (41,7%) prowadzących instalacje MBP wskazało na problemy związane z przekazaniem niektórych rodzajów odpadów

[60] W trakcie ustnych wyjaśnień złożonych w dniu 28 czerwca 2019 r. (..) kontroler NIK stwierdził błędnie wypełnione pole „Rodzaj procesu przetworzenia" w przypadku L.p. 48, 49, 50, 51 – wpisano proces R12/R3, a powinien być R12; w przypadku L.p. 74 i 75 – wpisano R12/R3/R4/R5 , a powinien być R12 oraz w przypadku L.p. 94 i 95 – wpisano proces R5, a powinien być R3.

do dalszego przetworzenia, co powodowało wzrost kosztów zagospodarowania odpadów przez prowadzącego instalację MBP. Problemy dotyczyły głównie tzw. frakcji kalorycznej, wskazano również na brak rozwiązań systemowych w tym zakresie.

Przykłady

Kierownik jednostki wskazał następujące problemy z przekazywaniem odpadów do dalszego przetworzenia/zagospodarowania: niestabilność odbiorów – na przestrzeni lat 2016–2019 wiele firm, z którymi współpracowała Spółka w zakresie odbioru odpadów wycofało się ze współpracy, co wymusiło konieczność poszukiwania nowych odbiorców w innych regionach, lub nawet poza województwem; nadpodaż odpadu na rynku (szczególnie dla frakcji powyżej 80 mm, tj. odpadu o kodzie 19 12 12) powoduje, że coraz trudniej znaleźć odbiorcę tych odpadów; niestabilność cen – kurczący się rynek zbytu na odpady; nadpodaż podstawowych frakcji oraz skokowy wzrost „opłaty marszałkowskiej" sprawia, że ceny za przyjęcie odpadów powstających po przetworzeniu odpadów komunalnych drastycznie wzrosły w ostatnich latach i przewidywany jest ich dalszy wzrost. Taka sytuacja powoduje, że nie tylko samo znalezienie odbiorcy jest trudnie, ale również podpisanie z nim umowy długoterminowej z gwarancją ceny lub długim okresem wypowiedzenia. To powoduje, że w wielu przypadkach konieczne jest działanie na zasadzie zleceń, ale w takim wypadku odbiorca odpadów ma prawo natychmiastowej zmiany ceny lub odmowy przyjęcia odpadu. W okresie styczeń–lipiec 2019 r. ok. 30% odpadów było przekazywanych bez umów, na podstawie zleceń.

Prowadzący instalację MBP wyjaśnił, że obecnie występuje problem ze zbytem wytworzonych odpadów wynikający z: nadpodaży surowców wtórnych, importu surowców wtórnych, ograniczonych mocy przerobowych prowadzących recykling odpadów, ograniczenia eksportu surowców wtórnych, nadpodaży paliwa alternatywnego (RDF), ograniczonych mocy przerobowych cementowni (spalających RDF), braku składowisk odpadów i ich ograniczonych mocy przerobowych, ograniczonych mocy przerobowych regionalnych kompostowni. Jak podał w wyjaśnieniach zauważalny jest problem ze zbytem odpadów, tj. balastem, RDF, surowcami wtórnymi (np. opakowania z tworzyw sztucznych PS i PP, papier, karton) oraz ograniczoną mocą przerobową składowisk. Powyższe czynniki przekładają się na wzrost cen zagospodarowania pozostałości z sortowania, spadek cen sprzedaży surowców wtórnych lub wręcz potrzebę zapłaty za ich zagospodarowanie (jak np. w przypadku folii), lub potrzebę tymczasowego magazynowania odpadów.

5.1.2. Składowanie odpadów na składowiskach innych niż niebezpieczne i obojętne

Wszyscy kontrolowani zarządzający składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne prowadzili działalność na podstawie prawomocnych pozwoleń zintegrowanych i decyzji zatwierdzających instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Wszyscy ustalili wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń, a także posiadali wpis do rejestru. Na stanowiskach kierowników składowisk odpadów zatrudniono osoby posiadające kwalifikacje wymagane u.o.d. Opłaty za przyjęcie odpadów do składowania ustalane były zgodnie z u.o.d. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie: niepodawania do publicznej wiadomości informacji o udziale w cenie za przyjęcie odpadów do składowania środków odprowadzanych na fundusz rekultywacyjny, nieodprowadzania w wymaganym terminie środków pieniężnych na fundusz rekultywacyjny, czy przekazywania

środków w wysokości niewystarczającej do pokrycia kosztów zamknięcia i rekultywacji oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości, czego konsekwencją dla jednego podmiotu, było nieuiszczenie opłaty za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 2 499 941,39 zł; a także nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia wizyjnego systemu monitoringu miejsc składowania odpadów; eksploatacji składowisk; braku charakterystyki odpadów oraz testów zgodności dla wszystkich składowanych odpadów.

Spełnienie wymagań formalno-prawnych przez zarządzających składowiskami

Status składowisk odpadów, decyzje administracyjne, zabezpieczenie roszczeń, kwalifikacje kierujących składowiskiem, wpis do rejestru

Sześć objętych kontrolą składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne posiadało, zgodnie z w.p.g.o. status instalacji regionalnej, pozwolenie zintegrowane oraz instrukcję prowadzenia składowiska. Dla dwóch składowisk odpadów określono w pozwoleniu zintegrowanym termin eksploatacji składowiska, dla czterech nie wskazano terminu. Na stanowisku kierownika składowiska odpadów wszyscy zarządzający składowiskiem odpadów zatrudniali osoby mające świadectwo, stwierdzające kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami. Zarządzający składowiskiem mieli ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku. Zabezpieczenia roszczeń dla pięciu zarządzających składowiskiem dokonano w formie polisy ubezpieczeniowej i ustalone były w granicach od 500 tys. zł do miliona zł. U jednego zabezpieczenie roszczeń ustanowiono odrębnie dla dwóch kwater. Dla wszystkich składowisk odpadów w pozwoleniach zintegrowanych do składowania dopuszczono odpady inne niż niebezpieczne z grupy 20 razem z odpadami innymi niż niebezpieczne z podgrupy 19 05, 19 08 i 19 12, do których kwalifikowane były również odpady pochodzące z przetworzenia w instalacjach MBP. W okresie od marca do sierpnia 2018 r. wszystkim zarządzającym składowiskami odpadów został nadany numer rejestrowy. U jednego zarządzającego składowiskiem odpadów stwierdzono, że zarówno we wniosku o wpis do rejestru jak i wniosku aktualizacyjnym z dnia 24 lipca 2018 r. nie podano informacji o europejskim numerze identyfikacji podatkowej, pomimo że Spółka miała taki numer od 25 października 2012 r.

Opłaty za przyjęcie odpadów do składowania i fundusz rekultywacyjny

Opłaty za przyjęcie odpadów do składowania ustalane były, zgodnie z art. 137 ust. 1 u.o.d. na podstawie kalkulacji sporządzonej przez zarządzających składowiskami odpadów i zawierały koszty budowy, prowadzenia (w tym zamknięcia i rekultywacji) oraz nadzoru (w tym monitoringu składowiska odpadów). Ponadto w opłacie uwzględniano m.in. zużycie materiałów i energii, podatki i opłaty, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne, amortyzację, odpis na fundusz rekultywacyjny i inne świadczenia występujące w związku z prowadzeniem składowiska odpadów. U czterech kontrolowanych podmiotów opłaty za przyjęcie odpadów do składowania wzrastały. Zmiany opłat wynikały ze wzrostu kosztów stanowiących podstawę kalkulacji opłat, w 2018 r. wynikały ze wzrostu kosztów składowania, wzrostu podatków i opłat. Jeden zarządzający wyjaśnił, ze opłaty wzrosły z powodu sytuacji ekonomicznej Spółki.

U jednego zarządzającego składowiskiem opłaty pozostawały bez zmian od 2007 r., co zarządzający składowiskiem wyjaśnił, że wobec praktycznego zaprzestania przyjmowania na składowisko odpadów z zewnątrz, opłata za ich przyjęcie nie podlegała w kolejnych latach rekalkulacji. Do opłaty tej doliczana była opłata marszałkowska[61].

Przykład

W okresie objętym kontrolą opłaty za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne systematycznie wzrastały. Opłata dla zmieszanych odpadów komunalnych wynosiła 270 zł za Mg. w 2016 r., a w kolejnych latach: 285 zł (wzrosła o 5,6%), 350 zł (wzrosła o 22,8%) i 450 zł (wzrosła o 28,6%). Dla odpadów „zielonych" oraz „biodegradowalnych czystych" opłata wynikająca z kalkulacji wynosiła w 2016r. 154 zł, a w kolejnych latach odpowiednio: 179 zł (wzrosła o 16,2%), 206 zł (wzrosła o 15,1%) i 273 zł (wzrosła o 32,5%), przy czym w latach 2016–2017 stosowano obniżoną –promocyjną opłatę odpowiednio 90 i 100 zł, co uzasadniano niewielką ilością przyjmowanych odpadów tego rodzaju (wzrost opłaty faktycznej/ transakcyjnej w 2017 r. wyniósł 11,1%, a w kolejnych latach 106% i 32,5%). Opłata za przyjęcie Mg 19 05 99 „stabilizatu" wynosiła 150 zł, (w latach 2016–2017), 250 zł (styczeń–sierpień 2018 r.) i 300 zł od 1 września 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Kolejne wzrosty opłat w ujęciu procentowym wyniosły odpowiednio: 66,7% i 20%.

Fundusz rekultywacyjny

Wszyscy kontrolowani zarządzający składowiskami zgodnie z art. 137 ust. 2 u.o.d., utworzyli fundusze rekultywacyjne. U dwóch stwierdzono spadek wysokości wpłat na rzecz funduszu rekultywacyjnego. W tym u jednego w 2016 r. przeznaczono na fundusz rekultywacyjny 2733,61 tys. zł, a w kolejnych dwóch latach po 2000 tys. zł rocznie. U drugiego z dniem rozpoczęcia przyjmowania odpadów na składowisko ustalono stawkę 10,00 zł za Mg przyjętych odpadów, a następnie w 2019 r. zmniejszono do 3,00 zł Mg. U czterech zarządzających składowiskami stwierdzono nieprawidłowości, z czego dwóch nie podawało do publicznej wiadomości udziału w cenie za przyjęcie odpadów do składowania środków odprowadzanych na fundusz rekultywacyjny, co było niezgodne z art. 137 ust. 6 u.o.d. Jeden zarządzający składowiskiem nie odprowadził w wymaganym terminie na rachunek funduszu rekultywacyjnego należnych funduszowi środków za okres od lipca 2018 r. do czerwca 2019 r. w łącznej kwocie 356 697,57 zł. U jednego zarządzającego składowiskiem środki na fundusz rekultywacyjny dla kwatery składowiska były odprowadzane w latach 2013–2017 w wysokości niewystarczającej do pokrycia kosztów zamknięcia i rekultywacji oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów.

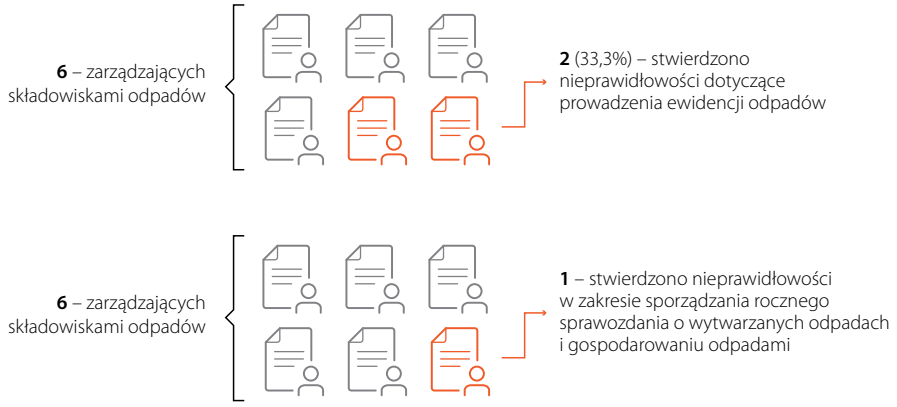
Prowadzenie dokumentów ewidencji odpadów i sprawozdawczość

U dwóch spośród sześciu (33,3%) kontrolowanych zarządzających składowiskami odpadów stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia ewidencji odpadów, z czego u jednego z tych podmiotów stwierdzono również nieprawidłowość w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami. Zarządzający składowiskiem wykazał w dokumentach ewidencji odpadów za marzec 2019 r. (tj. w karcie ewidencji odpadu oraz karcie przekazania odpadu) ilość

[61] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. *w sprawie jednostkowych opłat za korzystanie ze środowiska* (Dz. U. 2017 poz. 2490).

przyjętych do unieszkodliwienia odpadów o kodzie 19 05 99 tzw. „stabilizat", w tym frakcja pozostała po przesianiu stabilizatu na sicie o prześwicie oczek 20 mm, większą o 11,04 Mg niż wynikało to z kwitu wagowego. Skutkiem powyższego było uzyskanie od dostarczającego odpady należnej kwoty w wysokości 3696,19 zł brutto. Ewidencja odpadów była prowadzona przez zarządzającego składowiskiem niezgodnie ze stanem rzeczywistym, tj. nie wykazano, w latach 2016–2018, łącznie 26 368,74 Mg odpadów o kodzie 19 12 12[62]. W czasie kontroli NIK zarządzający składowiskiem podjął działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonej nieprawidłowości poprzez wykazanie w prowadzonej ewidencji odpadów 26 368,74 Mg. odpadów o kodzie 19 12 12. Konsekwencją powyższej nieprawidłowości było wykazanie w rocznych sprawozdaniach, za lata 2016–2018, o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym w zakresie ilości składowanych odpadów[63]. W związku z powyższym zarządzający składowiskiem nie wpłacił opłaty za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 2 499 941,39 zł wymaganej postanowieniami art. 279 ust. 2 p.o.ś.[64].

Infografika nr 3
Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości



Źródło: materiały własne NIK.

Wizyjny system kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów

Na terenie sześciu kontrolowanych składowisk odpadów prowadzony był wizyjny system monitoringu. U jednego system wizyjnego monitoringu składowiska umożliwiał przechowywanie zapisanego obrazu, z zainstalowanych na terenie składowiska kamer, tylko przez okres około dwóch tygodni wstecz od momentu zapisania obrazu, co było niezgodne z art. 25 ust. 6b u.o.d.

Zabezpieczenia przeciwpożarowe

Na terenie wszystkich kontrolowanych składowisk stwierdzono zabezpieczenie przeciwpożarowe, opracowano i wdrożono procedury zapewniające ochronę ludzi i mienia. U dwóch zarządzających składowiskami stwierdzono nieprawidłowości. Na terenie jednego składowiska brak

[62] Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w kodzie odpadów 19 12 11.

[63] Sprawozdania wymagane postanowieniami art. 75 ust.1 pkt. 2 u.o.d.

[64] W tym: 612 344,00 zł za 2016 r., 728 412,00 zł za 2017 r. i 1 159 186,00 zł za 2018 r.

było zewnętrznych oznaczeń informujących o miejscach lokalizacji podziemnych zbiorników wykorzystywanych do celów przeciwpożarowych. Jednocześnie stwierdzono obecność zbiornika bezodpływowego zlokalizowanego w pobliżu składowiska, oznaczonego jako zbiornik przeciwpożarowy, który faktycznie nie powinien być wykorzystywany do celów przeciwpożarowych, z uwagi na gromadzenie w nim odcieków pochodzących ze składowiska. Oględziny wyposażenia terenu składowiska wraz z infrastrukturą, w urządzenia zabezpieczające przed pożarem wykazały, że: 1) przy narożniku komory bioreaktorów znajdowała się porzucona butla 11 kg na gaz propan-butan, 2) obok Kabiny Ręcznego Sortowania nr 2 znajdowała się sterta zużytych wkładów filtracyjnych stanowiących materiał łatwopalny, 3) w ww. Kabinie brakowało uchwytu dla gaśnicy, która stała na podłodze w ciągu pieszym, 4) uziemienie w części podłogowej dwóch filarów ściany hali sortowni (na 40 filarów) od strony kabiny ręcznego sortowania było przerwane, 5) w hali sortowni dostęp do elektrycznej tablicy rozdzielczej był utrudniony z powodu zalegania przed nią worków z odpadami, 6) na zewnątrz budynku warsztatu było elektryczne gniazdo wtykowe 380V, które nie zostało zabezpieczone przed wpływem warunków atmosferycznych. Stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli.

Pożary na terenie składowisk odpadów

Pożary wystąpiły na terenie dwóch (33,3%) z sześciu kontrolowanych składowisk. W okresie objętym kontrolą (do dnia zakończenia kontroli) na terenie składowiska miało miejsce łącznie 13 pożarów. Oprócz Państwowej Straży Pożarnej o zdarzeniach tych informowano WIOŚ w Łodzi – delegaturę w Skierniewicach. Przyczyną powstawania pożarów były procesy samonagrzewania się składowanych odpadów. Na terenie kolejnego składowiska odpadów miały miejsce dwa pożary, pierwszy 27 maja 2017 r. a drugi 10 grudnia 2018 r. Pożary zgłoszone zostały przez Spółkę Straży Pożarnej, a drugi także Policji. W sprawie pożaru z 10 grudnia 2018 r. Wydział Kryminalny Komendy Miejskiej Policji w Jeleniej Górze prowadził dochodzenie, które 18 grudnia 2018 r. zakończone zostało wydaniem postanowienia o umorzeniu wobec niestwierdzenia przestępstwa. Występowanie wskazanych pożarów nie było przedmiotem kontroli WIOŚ we Wrocławiu.

Kontrole prowadzone przez organy administracji publicznej

Sześć składowisk odpadów zostało objętych kontrolą właściwych wojewódzkich inspektorów; pracownicy UM przeprowadzili kontrole trzech składowisk odpadów. Kontrole dotyczyły stosowania przepisów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami, sposobu gospodarowania odpadami, dotrzymania limitów dla przetwarzanych odpadów ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych.

Składowanie odpadów na składowiskach innych niż niebezpieczne i obojętne

Rodzaje składowanych odpadów

Na kontrolowanych składowiskach odpadów składowano odpady z rodzaju: 19 05 99 tzw. „stabilizat", 19 12 12 inne odpady – w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, 19 12 09 minerały (np. piasek, kamienie), 19 05 01 nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podob-

nych, 20 02 03 inne odpady nieulegające biodegradacji, 20 03 06 odpady ze studzienek kanalizacyjnych, 20 03 99 odpady komunalne niewymienione w innych podgrupach. Ponadto składowano inne rodzaje odpadów, w tym: 17 01 01 odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów, 17 01 02 gruz ceglany, 17 05 04 gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03, 20 03 07 odpady wielkogabarytowe, 15 02 03 sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne inne niż wymienione w 15 02 02, 16 02 16 elementy usunięte ze zużytych urządzeń inne niż wymienione w 16 02 15.

Eksploatacja składowisk odpadów

Nie stwierdzono przypadków przekroczenia dopuszczalnych limitów dla ilości składowanych odpadów. Na czterech z spośród sześciu składowiskach odpadów stwierdzono nieprawidłowości, które w jednym przypadku dotyczyły utwardzenia drogi technologicznej na kwaterę. Droga ta została utworzona z odpadów – podczas oględzin stwierdzono obecność na niej odpadów zawierających znaczne ilości tworzyw sztucznych o charakterystyce zbliżonej do frakcji nadsitowej 19 12 12. Ponadto ustalono, że gaz składowiskowy odprowadzano bezpośrednio do atmosfery, czym naruszono § 8 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie składowisk odpadów*, zgodnie z którym gaz ten oczyszcza się i wykorzystuje do celów energetycznych, a jeżeli jest to niemożliwe – spala w pochodni[65]. Na składowisku odpadów w 2016 r. przekroczono o 101,9% maksymalny limit odpadów przeznaczonych do odzysku, a także przyjęto odpady w 2017 r., przed uprawomocnieniem się decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, które następnie niezgodnie z przepisami u.o.d. magazynowano. Magazynowano również odpady na kwaterze składowiska, czym naruszono warunki pozwolenia zintegrowanego i art. 104 ust.1 u.o.d. Ponadto zarządzający składowiskiem odpadów przyjął do unieszkodliwienia odpady, pomimo nieprzekazania przez przekazujących odpady podstawowej charakterystyki odpadu i testów zgodności, które nie zostały przed składowaniem poddane procesom przekształcenia. Również rekultywacja kwatery składowiska odpadów była prowadzona niezgodnie z harmonogramem, określonym w decyzji marszałka województwa na zamknięcie kwatery składowiska. U zarządzającego składowiskiem składowano odpady o kodzie 19 12 12[66], których ciepło spalania przekraczało 6 MJ/kg suchej masy, niezgodnie z kryteriami dla przyjęcia odpadów do składowania[67]. Oględziny przeprowadzone u zarządzającego składowiskiem odpadów wykazały brak stosowania izolacyjnej warstwy pośredniej na części terenu składowiska, co było niezgodne z instrukcją prowadzenia składowiska odpadów.

[65] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. *w sprawie składowisk odpadów* (Dz. U. z 2014 r. poz. 523).

[66] Inne odpady – w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

[67] Odpady niedopuszczone do składowania na składowisku zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. *w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach* (Dz. U. z 2015 r. poz.1277).

Zdjęcie nr 6
Droga technologiczna na terenie składowiska odpadów z dużą zawartością tworzyw sztucznych

Źródło: materiały własne NIK.

Charakterystyki składowanych odpadów i testy zgodności

Dwóch z sześciu zarządzających składowiskami (33,3%) nie miało charakterystyki odpadów oraz testów zgodności dla wszystkich składowanych odpadów.

Przykład

Spółka nie posiadała charakterystyki i wyników testów zgodności dla odpadów przyjętych do składowania w okresie objętym kontrolą: 04 02 22 odpady z przetworzonych włókien tekstylnych,15 02 03 sorbenty, materiały filtracyjne, tkaniny do wycierania (szmaty, ścierki i ubrania ochronne inne niż wymienione w kodzie 15 02 02), 16 81 02 odpady inne niż wymienione w kodzie 16 81 01, 19 05 99 inne niewymienione odpady, 20 03 03 odpady z czyszczenia ulic i placów.

Dopuszczenie odpadów do składowania

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 grudnia 2017 r. *w sprawie jednostkowych opłat za korzystanie ze środowiska* odpady 19 05 99 tzw. „stabilizat" mogły być składowane za 50% stawki jednostkowej pod warunkiem spełnienia wymagań kryterialnych.

Wszystkie składowiska przeprowadzały badania odpadów pod kątem dopuszczenia ich do składowania. Wyniki przeprowadzonych badań odpadów deponowanych na składowiskach wskazywały, że spełniają one określone dla nich kryteria[68].

NIK przeprowadziła oględziny sposobu gospodarowania odpadami na składowiskach odpadów z udziałem specjalistów z zakresu gospodarki odpadami, w wyniku których w trzech spośród sześciu przypadkach stwierdzono, że w niektórych odpadach deponowanych na kwaterach składowisk występuje znaczna zawartość tworzyw sztucznych.

[68] Zgodnie z art. 117 ust. 1 u.o.d. kryteria dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu uważa się za spełnione, jeżeli są potwierdzone badaniami laboratoryjnymi wykonanymi przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a p.o.ś.

I tak np. według oświadczenia Kierownika Zakładu odpady o kodzie 19 05 99 (stabilizat) spełniały wymagania kryterialne, co było podstawą do odprowadzania obniżonej opłaty za umieszczenie odpadów o tym kodzie na składowisku. Przeanalizowane wyniki badań stabilizatu (data wykonania sprawozdania z badań – 1 lipca 2019 r.), potwierdziły spełnienie wymagań kryterialnych. Natomiast podczas oględzin stwierdzono, że w jednym miejscu kwatery B zaobserwowano niewielką ilość odpadów w postaci „stabilizatu", ale ze znaczną zawartością tworzyw sztucznych.

W trakcie oględzin kwatery nr 3 składowiska ustalono, że:
- część odpadów nie odpowiadała charakterystyce przypisanych im kodów (nie zidentyfikowano odpadów typowych dla odpadów cmentarnych takich jak resztki kwiatów, znicze, wiązanki, doniczki);
- zaobserwowano odpady zbliżone morfologicznie do odpadów opakowaniowych, nie stwierdzono przesłanek świadczących o braku przydatności tych odpadów do odzysku;
- część odpadów składowanych nosiła znamiona odpadów palnych, o cieple spalania przekraczającym wartości znajdujące się w przeanalizowanych kartach charakterystyk odpadów ;
- składowane odpady budowlane odpowiadały morfologicznie charakterystyce typowej dla tych odpadów.

Odpady zdeponowane na kwaterze nr 4:
- część odpadów z grupy 19 nosiła znamiona odpadów palnych, o cieple spalania przekraczającym wartości znajdujące się w przeanalizowanych kartach charakterystyk odpadów;
- stwierdzono także składowanie odpadów odpowiadających charakterystyce odpadu o kodzie 19 12 12 (frakcja nadsitowa) – z dominującym udziałem odpadów z tworzyw sztucznych, w tym folii i opakowań PET oraz papieru; niewielkich ilości odpadów zielonych, tekstyliów.

Na potrzeby oględzin do badania losowo wybrano: za lata 2018–2019 cztery karty odpadów o kodzie 19 12 12, cztery karty odpadów o kodzie 20 02 03 oraz sześć kart odpadów o kodzie 20 03 99. Stwierdzono, że badania odpadów były wykonywane przez akredytowane laboratoria. Wszystkie odpady z grupy 19, zdeponowane na składowisku spełniały kryteria dopuszczenia, w tym w szczególności ich ciepło spalania było poniżej wartości 6 MJ/kg s.m. W większości przejrzanych badań dla kodu odpadu 19 12 12 (frakcja nadsitowa ze strumienia odpadów komunalnych) ciepło spalania było na poziomie poniżej 0,5 MJ/kg s.m., co było podstawą do odprowadzania obniżonej opłaty za składowanie odpadów o tym kodzie. Próba wyników badań stabilizatu potwierdziła poziom AT4 poniżej 10 mg O2/g s.m. w składowanych odpadach.
W trakcie oględzin kwatery składowiska dowieziono nowy transport „stabilizatu", którego około 1/3 objętości zawierała znaczne ilości tworzyw sztucznych (w tym folię i butelki PET).

Zdjęcie nr 7
„Stabilizat" na kwaterze składowiska odpadów

Źródło: materiały własne NIK.

5.2. Realizacja zadań przez organy administracji publicznej

5.2.1. Realizacja zadań w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych przez marszałka województwa

We wszystkich kontrolowanych UM przyjęto uchwały w sprawie w.p.g.o. W żadnym UM na etapie sporządzania projektów w.p.g.o. nie zlecono badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie województwa, korzystano z wyników badań morfologii odpadów według stanu na 2008 r. w KPGO 2022. Kontrola wykazała, że w połowie badanych instalacji MBP przekroczono dopuszczalne limity przetwarzanych odpadów, w czterech instalacjach moce przerobowe nie były wykorzystane, co świadczy o nierzetelnej analizie potrzeb w tym zakresie na etapie planowania gospodarki odpadami. W w.p.g.o. nie określono również rodzajów odpadów wytwarzanych w wyniku procesów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i nie wskazano sposobu ich dalszego przetwarzania, natomiast w trakcie kontroli wskazywano na trudności z zagospodarowaniem niektórych rodzajów odpadów. W okresie od 24 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. w ramach BDO funkcjonował jedynie rejestr. Zdaniem NIK, brak pełnej BDO ograniczał możliwość monitorowania

przez organy administracji publicznej sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym po ich przetworzeniu. Spośród sześciu województw, w jednym na 16 instalacji MBP przetwarzających odpady komunalne, dziewięć miało prawomocne pozwolenia zintegrowane. W żadnym UM nie było informacji o wytwarzanych i zagospodarowywanych paliwach alternatywnych, a w czterech UM brak było informacji o masie i rodzaju odpadów pochodzących z instalacji MBP, przetwarzanych w poszczególnych instalacjach odzysku i recyklingu.

Planowanie gospodarki odpadami

Uchwalenie wojewódzkich planów gospodarki odpadami

W sześciu sejmikach województw podjęło uchwały w sprawie w.p.g.o. Do sześciu w.p.g.o. wprowadzono zmiany lub aktualizacje. Cztery z sześciu uchwały (66,7%) w sprawie w.p.g.o. zostały przez gospodarujących odpadami zaskarżone do sądu administracyjnego[69], z czego w jednym UM do dnia zakończenia kontroli postępowanie administracyjne nie zostało zakończone[70].

Sporządzanie wojewódzkich planów gospodarki odpadami

W trzech z sześciu UM utworzono zespoły do spraw opracowania lub monitorowania w.p.g.o.[71]. W pięciu spośród sześciu UM opracowanie w.p.g.o. zlecono zewnętrznemu wykonawcy[72].

Na etapie opracowania sześciu w.p.g.o. dokonywano analizy stanu gospodarki odpadami w województwie, którą oparto na sprawozdaniach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o odebranych i zebranych odpadach komunalnych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i sprawozdaniach sporządzanych na podstawie u.o.d. Korzystano również z danych z WSO lub innych baz danych będących w dyspozycji urzędu, danych z pozwoleń zintegrowanych, wyników badań morfologii odpadów w KPGO 2022. W wielkopolskim UM skierowano ankietę do gmin i gospodarujących odpadami na terenie województwa. W małopolskim UM zlecono wykonawcy projektu w.p.g.o. opracowanie dokumentu dotyczącego gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa.

W żadnym z UM nie zlecono, na etapie opracowywania projektu w.p.g.o., badań morfologii odpadów wytwarzanych na terenie województwa. Powyższe tłumaczono brakiem podstawy prawnej zobowiązującej marszałka województwa do przeprowadzenia takich badań oraz przepisami zobowiązującymi gminy do zlecenia badań udziału papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych. Moce przerobowe dla instalacji MBP określano m.in. na podstawie informacji od prowadzących instalacje MBP, wydanych pozwoleń zintegrowanych i porównania z ilością wytwarzanych odpadów komunalnych. W jednym województwie oszacowano zbyt niskie moce przerobowe dla instalacji MBP oraz instalacji do przetwarzania odpadów

[69] Województwa: małopolskie, łódzkie, dolnośląskie, mazowieckie.

[70] Łódzki UM.

[71] Łódzki UM, warmińsko-mazurki UM, mazowiecki UM.

[72] Małopolski UM, łódzki UM, wielkopolski UM, dolnośląski UM, mazowiecki UM.

zielonych i innych bioodpadów[73]. Prognozy ilości odpadów komunalnych w następnych latach oparto o wskaźniki określone w KPGO 2022, jednak jak wskazano w UM *poziomy wytwarzania odpadów określone w KPGO 2022 do 2030 r. zostały w kraju osiągnięte już w 2017 r.*[74]. W planach nie określono również rodzajów odpadów wytwarzanych w wyniku procesów mechaniczno–biologicznego przetwarzania odpadów i nie wskazano sposobu ich dalszego przetwarzania. W zakresie określenia w w.p.g.o. rodzajów instalacji dla odpadów wytwarzanych w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach MBP i dalszego ich sposobu zagospodarowania, w mazowieckim UM wyjaśniono: *Sposób gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym określenie rodzajów odpadów wytwarzanych w procesie przetwarzania w instalacjach MBP oraz dalszy sposób ich zagospodarowania określony został w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych z dnia 11 września 2012 r., które co prawda straciło moc, jednak obowiązywało w okresie, w którym prowadzący instalacje przygotowywali się do złożenia wniosków o uzyskanie pozwoleń zintegrowanych, a zatem opierali się na zasadach w nim przyjętych, a nadto określone w nim wytyczne co do sposobu gospodarowania odpadami nie kolidowały i nie kolidują z definicją najlepszej dostępnej techniki w tym obszarze gospodarki odpadami. W dniu 28 lipca 2015 r. Minister Środowiska opracował projekt nowego rozporządzenia, który został podpisany lecz nie został opublikowany. W związku z powyższym, oraz biorąc pod uwagę fakt, że brak przepisu wykonawczego do ustawy o odpadach wzbudził wątpliwości odnośnie prawidłowości sposobu prowadzenia działalności instalacji MBP w dniu 2 sierpnia 2016 r. Konwent Marszałków zwrócił się o niezwłoczne wydanie przez Ministra Środowiska nowego rozporządzenia regulującego kwestie gospodarki odpadami komunalnymi. W wystąpieniu zwrócono uwagę na skutki braku nowych przepisów, w tym brak jednolitego podejścia do wszystkich instalacji na terenie kraju, czy też brak kontroli nad przepływem strumieni odpadów, a w konsekwencji rozregulowanie wypracowanego z trudem systemu gospodarki odpadami (....).*

Zdaniem NIK, rzetelna analiza aktualnego stanu gospodarki odpadami, w tym określenie rodzajów, ilości odpadów i źródeł ich powstawania, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.o.d., powinna opierać również na badaniach morfologii wszystkich rodzajów odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie województwa. KPGO 2022 zawierał wyniki badań morfologii odpadów z 2008 r. ogólnie dla całego kraju, natomiast w.p.g.o. tworzono na lata 2016–2022.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami

W okresie od 24 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. w ramach BDO funkcjonował jedynie rejestr. W UM nie prowadzono pełnej BDO, ponieważ nie została ona uruchomiona przez Ministra Środowiska.
W sześciu UM podejmowano działania informacyjno-edukacyjne, mające na celu informowanie przedsiębiorców o obowiązku wpisu do rejestru. W czterech UM z sześciu (66,7%) nie dotrzymano terminu dokona-

[73] Województwo wielkopolskie.

[74] Wielkopolski UM.

nia wpisu do rejestru, przekroczenia sięgały od jednego do 518 dni[75]. W dwóch do rejestru wpisano podmioty na podstawie niekompletnych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 53 ust. 1 u.o.d.[76]. W dwóch rejestr nie zawierał wszystkich informacji wymaganych art. 52 ust. 2 u.o.d.[77]. W mazowieckim UM zamieszczono w rejestrze dwie nieobowiązujące w dniu dokonania wpisu decyzje udzielające pozwolenia zintegrowanego prowadzącym dwie instalacje MBP.

Zdaniem NIK, brak pełnej BDO ograniczał możliwość monitorowania przez organy administracji publicznej sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym po ich przetworzeniu.

Pozwolenia zintegrowane

W mazowieckim UM wydano dwa pozwolenia zintegrowane, które do czasu kontroli ze względu na toczące się postępowania administracyjne nie były prawomocne. Według stanu na dzień 13 września 2019 r. dziewięć z 16 (56,2%) instalacji MBP, funkcjonujących w województwie mazowieckim, posiadało ostateczne pozwolenia zintegrowane. W jednym UM stwierdzono nieprawidłowości w procedurze wydawania pozwoleń zintegrowanych, polegające na przedstawieniu Ministrowi Środowiska zapisu wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w postaci elektronicznej osiem dni po terminie określonym w art. 209 ust. 1 p.o.ś. oraz powtórnym wydaniu postanowienia o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego na wniosek prowadzącego instalację MBP w sytuacji, gdy zawieszenie tego postępowania było niezgodne z interesem społecznym.

Przykład

W wielkopolskim UM wykazano, że na terenie województwa funkcjonuje 11 instalacji MBP, dla których wydano pozwolenia zintegrowane w terminach od 243 do 1112 dni od złożenia wniosku. Terminy te wynikały z konieczności uzupełnienia wniosków, uzyskania wyjaśnień oraz konieczności aktualizacji w.p.g.o. Na dzień 31 lipca 2019 r. toczyło się pięć postępowań w sprawie zmiany pozwoleń zintegrowanych. W okresie objętym kontrolą dokonanych zostało 17 zmian dziewięciu pozwoleń zintegrowanych. Zmiany dotyczyły m.in. warunków procesów technologicznych, sposobu postępowania z odpadami, zwiększenia przepustowości instalacji w zakresie odpadów wielkogabarytowych i biodegradowalnych, zwiększenia ilości przetwarzanych odpadów. Jedna z wydanych decyzji dla prowadzącego instalację MBP została zaskarżona przez stronę do NSA. Spór dotyczył odmowy zwiększenia przepustowości instalacji MBP, marszałek województwa w uzasadnieniu wskazywał na brak możliwości zwiększenia przepustowości instalacji ze względu na zapisy w.p.g.o.

Monitorowanie gospodarki odpadami na terenie województwa

Postępowanie z odpadami po przetworzeniu w instalacjach MBP

Czterech spośród sześciu marszałków województw (66,7%) nie miało danych o masie i rodzaju odpadów pochodzących z instalacji MBP, przetwarzanych w poszczególnych instalacjach odzysku i recyklingu[78].

[75] Dolnośląski UM –jeden do 283 dni, warmińsko-mazurski UM –37 do 409 dni, wielkopolski UM –49 do 518 dni, mazowiecki UM –35 do 70 dni.

[76] Warmińsko-mazurski UM, mazowiecki UM.

[77] Wielkopolski UM, mazowiecki UM.

[78] Marszałkowie województw: małopolskiego, łódzkiego, wielkopolskiego, mazowieckiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zakresie masy odpadów pochodzących z instalacji MBP, które zostały przetworzone w instalacjach odzysku i recyklingu Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska Mazowieckiego UM wyjaśnił, że wzór formularza do sporządzania sprawozdania nie uwzględnił informacji dotyczących pochodzenia odpadów oraz ich docelowego zagospodarowania, tym samym nie ma narzędzi dla uzyskania tych informacji[79]. W warmińsko-mazurskim UM wyjaśniono, że monitorowanie sposobu gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku procesu przetwarzania w instalacjach następuje wyłącznie w ramach kontroli instalacji MBP[80]. Natomiast w dolnośląskim UM wyjaśniono, że marszałek województwa uzyskiwał wiedzę na temat rodzajów i mas odpadów powstałych w wyniku ich przetworzenia oraz odpadów poddanych poszczególnym procesom odzysku i recyklingu, jak również unieszkodliwiania, ze sprawozdań składanych przez gminy.

W ocenie NIK brak wiedzy o sposobach gospodarowania odpadami wytwarzanymi w instalacjach MBP uniemożliwia planowanie gospodarki odpadami zapewniające osiągnięcie celów odzysku w recyklingu oraz ograniczenie składowania odpadów.

Monitorowanie zagospodarowania paliw alternatywnych

W żadnym UM nie przedstawiono informacji o gospodarowaniu paliwami alternatywnymi (kod odpadu 19 12 10). W małopolskim UM wskazano na brak podstawy prawnej zobowiązującej prowadzącego instalację MBP do przedkładania danych dotyczących zagospodarowania paliw alternatywnych oraz instalacji w jakiej paliwo alternatywne zostało zagospodarowane. W w.p.g.o. województwa łódzkiego nie określono masy wytwarzanych w instalacjach MBP paliw alternatywnych. W w.p.g.o. województwa wielkopolskiego nie zostały enumeratywnie wskazane istniejące podmioty przetwarzające paliwa alternatywne. Marszałek Województwa Mazowieckiego nie miał informacji dotyczących rodzajów instalacji do odzysku i recyklingu odpadów komunalnych po przetworzeniu w instalacjach MBP oraz faktycznie zagospodarowanej masy paliw alternatywnych, wytworzonych w instalacjach MBP. W w.p.g.o. województwa warmińsko-mazurskiego nie zaplanowano ilości paliw alternatywnych wytwarzanych w instalacjach MBP, przewidziano jedynie, że powstanie instalacja do termicznego przekształcania odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych.

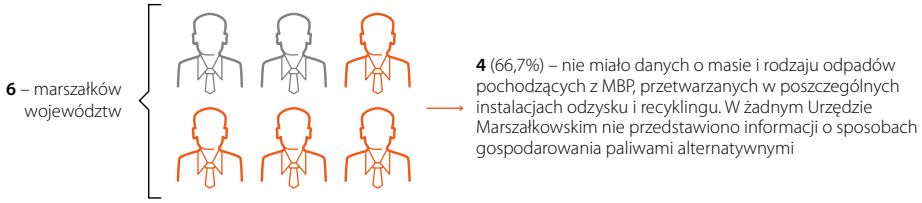
NIK zwraca uwagę, że w toku kontroli przedsiębiorcy zgłaszali problemy z zagospodarowaniem tzw. odpadów kalorycznych, a trudności z ich zagospodarowaniem podawane były jako jedna z głównych przyczyn wzrostu opłat za przyjęcie odpadów komunalnych do przetworzenia w instalacjach MBP.

[79] Mazowiecki UM.

[80] Warmińsko-mazurski UM.

Infografika nr 4

Informacja o odpadach pochodzących z procesów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w urzędach marszałkowskich



Źródło: materiały własne NIK.

Monitorowanie sposobu zagospodarowania odpadów powstających po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów

W okresie objętym kontrolą wszyscy marszałkowie województw przeprowadzili kontrole sposobu gospodarowania odpadami w instalacjach MBP. Marszałek Województwa Wielkopolskiego nie zlecał kontroli w tym zakresie wojewódzkiemu inspektorowi. Dwóch marszałków województw nie wnioskowało do wojewódzkiego inspektora o przeprowadzenie kontroli przed wydaniem pozwoleń zintegrowanych dla instalacji MBP[81]. Marszałek Województwa Łódzkiego do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o odpadach, nie uczestniczył w kontrolach WIOŚ poprzedzających wydanie pozwoleń zintegrowanych. Nie zwracał się również o przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora lub komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto w trzech UM poinformowano, że nie otrzymywano informacji o problemach z możliwością zagospodarowania odpadów po procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

NIK zauważa, że brak kompleksowej wiedzy organów ochrony środowiska o problemach z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów utrudnia organom ochrony środowiska rzetelną ocenę stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa.

Monitorowanie pożarów na terenie instalacji MBP

W żadnym UM nie dokumentowano informacji o pożarach na terenie instalacji MBP, co tłumaczono brakiem podstawy prawnej. Informacje o pojedynczych pożarach otrzymywano z różnych źródeł m.in. z mediów, od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, z prokuratury, od prowadzącego instalację. Do łódzkiego UM nie wpływały informacje dotyczące pożarów instalacji MBP.

Działania na rzecz ograniczenia składowania odpadów komunalnych

W sześciu w.p.g.o. przyjęto kierunki mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym odpadów komunalnych oraz ograniczanie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów. Działania zaplanowane we wszystkich sześciu w.p.g.o. uwzględniały istniejące i planowane PSZOK. Wskazywano również na potrzebę uwzględnia w PSZOK punktów napraw (przygotowania do ponownego użycia odpadów).

Ustalone zostały harmonogramy działań. Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie weryfikował realizacji przypisanych zadań, gdyż jak wyjaśnił, nie miał podstaw prawnych, które umożliwiałby nadzorowanie gmin, mieszkańców województwa dolnośląskiego, czy też przedsiębiorców.

[81] Marszałek Województwa Dolnośląskiego i Marszałek Województwa Wielkopolskiego.

Działania na rzecz zgodnego z przepisami prawa unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów

Wszyscy marszałkowie województw dokonywali zmian pozwoleń zintegrowanych w zakresie składowania odpadów. Zmiany dotyczyły m.in. danych rejestrowych podmiotów prowadzących; pojemności kwatery; zamykania kwatery; zmiany warunków wytwarzania, składowania, odzysku i przetwarzania odpadów; rozszerzania i redukowania wykazu rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania w procesie unieszkodliwiania; uruchomienia nowych kwater. W województwie wielkopolskim wystąpiły dwa przypadki, kiedy prowadzący składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne funkcjonowali bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska. Marszałek wymierzył im opłatę za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji.

Monitorowanie sposobu eksploatacji składowisk

W pięciu na sześć (83,3%) w.p.g.o. w okresie objętym kontrolą zaplanowano rozbudowę i modernizację lub budowę nowych składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne[82]. I tak w jednym w.p.g.o. dla województwa warmińsko-mazurskiego[83] zaplanowano budowę nowego składowiska odpadów, w dwóch[84] budowę i rozbudowę składowisk odpadów, w dwóch[85] rozbudowę składowisk. Do składowania na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne planowano przede wszystkim odpady po procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, tj. 19 05 99 tzw. „stabilizat", 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, a także niektóre odpady z grupy 20 odpady komunalne, z grupy 17 odpady z budowy, remontów, demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej.

Przykład

W województwie dolnośląskim okresie objętym kontrolą na wszystkich składowiskach odpadów, dla których marszałek województwa wydał pozwolenie zintegrowane do składowania przyjęto ogółem 923 936,055 Mg odpadów po przetworzeniu w instalacjach MBP, w tym: 324 178,060 w 2016 r. 337 451,978 w 2017 r. oraz 262 306,017 Mg w 2018 r. Największą masę spośród przyjętych odpadów, tj. 65, 1%, stanowiły inne niewymienione odpady (19 05 99), a 30,2% odpady o kodzie 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11. Kolejną grupą składowanych odpadów były inne odpady nieulegające biodegradacji (20 02 03) stanowiące 2,1%, odpady z czyszczenia ulic i placów (20 03 03) 1,6% oraz odpady ze studzienek kanalizacyjnych (20 03 06) i odpady komunalne niewymienione winnych podgrupach (20 03 99) – po 0,5%. Udział składowanych odpadów, powstałych w wyniku przetworzenia zmieszanych odpadów komunalnych, w stosunku do wytworzonych zmieszanych odpadów komunalnych wyniósł w 2016 r – 30%, w 2017 r – 40%, a w 2018 r. – 31%. Natomiast zapisy w.p.g.o. zakładały osiągnięcie do 2020 r. udziału masy termicznie przekształconych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w sto-

[82] W w.p.g.o. dla województwa małopolskiego nie zaplanowania budowy nowego lub rozbudowy funkcjonujących składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

[83] W w.p.g.o. składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o pojemności 158 000 m^3 do składowania odpadów z procesu termicznego przekształcania wraz z trwale wydzielonymi częściami do składowania innych odpadów.

[84] W w.p.g.o. dla województwa wielkopolskiego i mazowieckiego.

[85] W w.p.g.o. dla województwa łódzkiego i województwa dolnośląskiego.

sunku do wytworzonych odpadów komunalnych nieprzekraczającego 30%, zaś do 2030 r. redukcję masy składowanych odpadów komunalnych do maksymalnie 10%.

Prowadzenie przez marszałka województwa kontroli składowisk odpadów inne niż niebezpieczne i obojętne

Sześciu marszałków województw przeprowadzało kontrole składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Przykład

W latach 2016–2019 w UM[86] planował na każdy rok kontrole podmiotów prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami, a w latach 2017–2019 także kontrole regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, podmiotów posiadających decyzje z zakresu gospodarki odpadami oraz składowisk odpadów. Ustalenia kontroli w zakresie eksploatacji składowiska dotyczyły: prowadzenia rekultywacji składowiska niezgodnie z wydaną decyzją i dokumentacją techniczną, w tym niewykonywania biologicznych zabiegów rekultywacyjnych, uszkodzonego systemu drenażu, przedostawania się odcieków do środowiska, braku zbiornika na odcieki, konieczności oczyszczenia zbiornika na odcieki oraz gromadzenia odcieków w studzience, konieczności wykonania i naprawienia studni odgazowujących, braku studni odgazowujących oraz zamontowania pochodni spalającej gaz składowiskowy, braku uszczelnienia składowiska, braku ogrodzenia składowiska lub jego uszkodzenia oraz nieukształtowania lub nieprawidłowego ukształtowanie składowiska, przyjmowania odpadów niezgodnych z posiadanym zezwoleniem oraz rodzajem eksploatowanego składowiska, nieprawidłowego składowania odpadów, w tym niezabezpieczenia przed rozwiewaniem i pyleniem odpadów oraz gromadzenia odpadów poza kwaterą, niezgodnego z prawem składowania odpadów o kodzie 19 05 03 i 20 01 99, przetwarzania odpadu o kodzie 20 03 03 bez wymaganego pozwolenia oraz zebrania bez wymaganego pozwolenia odpadów o kodzie 20 03 01, kierowania na składowisko w fazie rekultywacji odpadu o kodzie 19 05 03 z dużą zawartością szkła. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie prowadzenie ewidencji odpadów i sporządzania rocznych sprawozdań.

Monitorowanie przez marszałków województw pożarów na składowiskach odpadów

W dwóch spośród sześciu (33,3%) UM nie posiadano informacji o pożarach na terenie składowisk odpadów w województwie[87]. W pozostałych urzędach pojedyncze informacje o pożarach pochodziły m.in. od zarządzającego składowiskiem, z doniesień medialnych, informacji dotyczących postępowań toczących się w prokuraturze i wniosków o udostępnienie akt. Jak wyjaśniono w mazowieckim UM: *Brak delegacji ustawowej nie pozwalał i nie pozwała marszałkom do prowadzenia postępowań wyjaśniających przyczyny powstania pożaru ani nakładania sankcji wobec podmiotów nieskładających informacji na temat pożarów do organów wydających pozwolenia.*

Przykład

W dolnośląskim UM nie dokumentowano pożarów składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W okresie objętym kontrolą marszałek uzyskał od jednego podmiotu prowadzącego składowisko informację na temat dwóch pożarów tego składowiska. Marszałek wystąpił do Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej oraz prowadzącego składowisko z prośbą o wskazanie przyczyn pożarów, ich skali oraz informacji o tym co spłonęło.

[86] UM warmińsko-mazurski.

[87] UM małopolski, UM warmińsko-mazurski.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w UM (tj. do dnia 7 sierpnia 2019 r.) toczyło się postępowanie w tej sprawie. Marszałek przekazał również Państwowej Straży Pożarnej wykaz podmiotów gospodarujących odpadami na terenie województwa oraz współpracował z Komendą Powiatową Policji podczas postępowania dotyczącego zwalczania i zapobiegania przypadkom podpalania oraz nielegalnego gospodarowania odpadami na terenie powiatu świdnickiego. Na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne z wydzieloną kwaterą do składowania odpadów niebezpiecznych zawierających azbest w Wałbrzychu, postępowanie prowadzone przez Policję wykazało, że w okresie od 2002 do 5 lipca 2015 r. na terenie składowiska i Zakładu Recyklingu Odpadów prowadzonego przez ten sam podmiot straż pożarna interweniowała 25 razy, z czego 10 interwencji spowodowanych było podpaleniem, 11 samozapłonem, a w przypadku czterech akcji – przyczyn nie ustalono. Do dnia 18 sierpnia 2016 r. łączna liczba interwencji Straży na ww. obiektach wyniosła 38, ponieważ doszło do kolejnych dziewięciu pożarów. Decyzją nr DOW-S-V.7222.23.2015.MC.AP z dnia 23 września 2016 r. marszałek województwa cofnął bez odszkodowania pozwolenie zintegrowane wydane przedsiębiorcy na prowadzenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Wałbrzychu, u którego odnotowano 38 pożarów. Minister Środowiska, utrzymał powyższą decyzję w mocy, jednak przedsiębiorca zaskarżył ją ponownie, tym razem w sądzie administracyjnym. Postępowanie nie zostało zakończone.

5.2.2. Wykonywanie kontroli właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych oraz powstających w wyniku ich przetworzenia przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska

We wszystkich kontrolowanych WIOŚ sporządzano roczne plany kontroli i przeprowadzano kontrole pozaplanowe. Stwierdzono, że nie wszystkie planowe kontrole były realizowane, nie dotrzymywano terminów i zakładanych częstotliwości kontroli. Nie w każdym przypadku, w trakcie kontroli, dokonywano oględzin instalacji. Nie pobierano również próbek odpadów do badań. Stwierdzono również przypadki: nieprzeprowadzenia kontroli instalacji przed wydaniem pozwolenia zintegrowanego; przeprowadzania kontroli interwencyjnych po upływie kilku miesięcy od daty zgłoszenia; niepodejmowania interwencji, pomimo zgłaszanych naruszeń prawa z zakresu gospodarki odpadami; niewymierzania administracyjnych kar pieniężnych, pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Planowanie i realizacja kontroli przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska

W sześciu WIOŚ opracowywano roczne plany kontroli. Podmioty zarządzające instalacjami regionalnymi do przetwarzania odpadów komunalnych klasyfikowane były do poszczególnych kategorii (I–V) w zależności od wyniku przeprowadzonej analizy wielokryterialnej w informatycznym systemie kontroli (dalej „ISK")[88]. Na podstawie wniosków o interwencje kierowanych do WIOŚ, wniosków organów administracji publicznej lub podmiotów o przeprowadzenie kontroli, interwencji dotyczących zanieczyszczeń środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia oraz składanych przez właściwe organy (marszałków lub starostów) wniosków przed wydaniem zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie, bądź

[88] ISK generował automatycznie kategorie podmiotu, po wykonaniu podsumowania oceny ryzyka w oparciu o dane wprowadzone przez inspektora po zakończeniu kontroli.

wytwarzanie odpadów podejmowano również kontrole pozaplanowe. Tylko w jednym mazowieckim WIOŚ w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) w odniesieniu do ośmiu podmiotów wpłynęło łącznie 1052 wniosków o interwencję. Z pięciu kontrolowanych WIOŚ w trzech zrealizowano wszystkie planowane kontrole[89]. W łódzkim WIOŚ nie zrealizowano wszystkich planowanych w I półroczu 2019 r. kontroli, w dolnośląskim WIOŚ poza 2018 r. nie zostały zrealizowane wszystkie planowane kontrole. W dwóch WIOŚ nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli w terminach wynikających z przypisanej tym jednostkom kategorii ryzyka[90]. W wielkopolskim WIOŚ, nie dotrzymano zakładanych częstotliwości kontroli (z wyjazdem w teren) określonych w ISK, dla instalacji MBP i sześciu składowisk odpadów. Wynikało to z faktu, że w latach 2016–2019 skontrolowano przestrzeganie przepisów przez prowadzących instalacje MBP i składowisk odpadów w ramach kontroli dokumentacyjnych. Ustalono również, że mazowiecki WIOŚ odstąpił od przeprowadzenia sześciu planowych kontroli u prowadzących instalacje MBP i u producentów paliw alternatywnych, jako główną przyczynę podając przeprowadzenie kontroli pozaplanowych. W mazowieckim WIOŚ nie podejmowano działań kontrolnych w stosunku do posiadaczy odpadów, którzy przekazywali odpady podmiotowi prowadzącemu instalację MBP bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. We wszystkich WIOŚ sporządzano protokoły pokontrolne.

Zdaniem NIK przekazanie odpadów, niezgodnie z art. 27 ust. 2 i 3 u.o.d., nieuprawnionemu podmiotowi prowadzącemu działalność bez wymaganej decyzji (pozwolenia zintegrowanego) w zakresie gospodarowania odpadami, nie przenosi odpowiedzialności za przekazane odpady na podmiot przyjmujący je do dalszego zagospodarowania. Dla posiadaczy odpadów przekazujących odpady nieuprawnionym podmiotom zgodnie z art. 175 u.o.d. przewidziano karę aresztu lub grzywny.

W poszczególnych WIOŚ prowadzono również kontrole dokumentacyjne na podstawie dokumentacji i wymaganych informacji, przekazywanych przez podmioty prowadzące instalacje przewarzające odpady. W trzech WIOŚ nie prowadzono kontroli sprawdzających natomiast zalecenia pokontrolne sprawdzane były w ramach następnej kontroli[91]. Jak wyjaśnił wojewódzki inspektor: *Przy ustalaniu rocznego planu kontroli przyjmuje się standardowo 30 kontroli zakładów w terenie, na inspektora, w ciągu roku (przy założeniu, że nie są realizowane inne kategorie kontroli, czyli kontrole dokumentacyjne i kontrole w terenie bez ustalonego podmiotu). Liczba ta została ustalona na podstawie doświadczeń z poprzedniego projektu i analizy danych statystycznych w zakresie liczby wykonywanych kontroli na inspektora w ciągu roku.(...) Nie ma możliwości przeprowadzania kontroli pozaplanowych dotyczących stanu realizacji działań pokontrolnych i nie jest uzasadnione ich przeprowadzanie w ramach rezerwy czasowej, w sytuacji*

[89] WIOŚ: małopolski, warmińsko-mazurski, wielkopolski.

[90] WIOŚ: łódzki (w siedmiu – w zastępczych instalacjach MBP, u przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, na składowiskach odpadów) i mazowiecki (w pięciu jednostkach – u prowadzących instalacje MBP, u przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów).

[91] WIOŚ: małopolski, dolnośląski, mazowiecki.

posiadania informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń, przesłanych przez kontrolowane podmioty. Ograniczenia te wynikają z braków kadrowych, konsekwencją czego jest duże obciążenie inspektorów nałożonymi na IOŚ wieloma zadaniami ustawowymi.

Przykład

W dolnośląskim WIOŚ oprócz kontroli terenowych, u podmiotów przetwarzających odpady komunalne przeprowadzano również kontrole dokumentacyjne planowe (analiza dokumentów przekazanych przez prowadzącego instalację w celu oceny dotrzymywania wielkości dopuszczalnych oraz spełnienia wymagań dotyczących badań automonitoringowych)[92]. W odniesieniu do tego rodzaju kontroli w planach wskazywano jaki procent czasu zostanie przeznaczony na ich wykonanie, nie były natomiast tworzone listy zakładów przewidywanych do kontroli. Protokoły kontroli sporządzane były przez WIOŚ z kontroli z wyjazdem w teren (planowych i pozaplanowych), natomiast po przeprowadzeniu kontroli dokumentacyjnych (planowych i pozaplanowych) WIOŚ sporządzał „adnotacje".

Prowadzenie czynności kontrolnych i ustalenia kontroli WIOŚ u prowadzących instalacje MBP i przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów

Na przykładzie losowo wybranych dokumentów kontroli prowadzonych przez WIOŚ ustalono, że zakres przeprowadzonych kontroli prowadzących instalacje MBP i przetwarzających odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów obejmował m.in.: przestrzeganie wymagań w zakresie postępowania z odpadami zgodnie z posiadanymi decyzjami, w tym sposób prowadzenia poszczególnych procesów, określenie rzeczywistej zdolności przerobowej instalacji względem posiadanych decyzji, identyfikację procesów przetwarzania, którym poddano poszczególne rodzaje odpadów oraz rodzaje i ilości wytworzonych odpadów, sprawdzenie sposobu zbierania, składowania, magazynowania odpadów, sprawdzenie spełnienia przez podmiot wymagań ochrony środowiska w związku z zamiarem oddania do użytkowania nowo wybudowanego lub przebudowywanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów bądź instalacji, przestrzeganie wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego, prawidłowość prowadzenia ewidencji ilościowo-jakościowej, wyniki i częstotliwość przeprowadzania wymaganych badań przez laboratoria posiadające akredytację[93].

NIK ustaliła, że w ramach prowadzonych przez WIOŚ kontroli nie w każdym przypadku dokonywano oględzin instalacji. Jak wyjaśnił warmińsko-mazurski wojewódzki inspektor w trakcie kontroli oględzinom poddawany jest sposób postępowania z odpadami, w tym głównie sposób ich magazynowania, w określonych przypadkach miejsca ich przetwarzania lub wytwarzania. Proces przetwarzania odpadów w instalacjach MBP odbywa się zazwyczaj w sposób i w miejscach, do których dostęp nie zapewnia bezpieczeństwa inspektorów. W części mechanicznej występuje wiele poruszających się elementów mechanicznych, natomiast część biologiczna

[92] Instalacja MBP, zakład recyklingu odpadów po przetworzeniu w instalacjach MBP, producent paliw alternatywnych, itp.

[93] W WIOŚ: mazowieckim – 16, dolnośląskim – 14, łódzkim – 18, warmińsko-mazurskim – 13, małopolskim - 12.

to zazwyczaj zamykane komory kompostowe, do których wgląd w trakcie trwania procesu jest ograniczony. W mazowieckim WIOŚ w trakcie jednej prowadzonej kontroli pobrano próbki odpadów do badania, w pozostałych WIOŚ nie pobierano próbek odpadów do badań, w tym w zakresie spełnienia przez odpady po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wymagań kryterialnych dla ich składowania. Podawanymi przez wojewódzkich inspektorów przyczynami niepobierania próbek odpadów do badań były brak podstawy prawnej zobowiązującej WIOŚ, brak wytycznych, co do sposobu pobieranie próbek, brak akredytacji laboratoriów Inspekcji Ochrony Środowiska.

W zakresie prowadzenia czynności kontrolnych w warmińsko-mazurskim WIOŚ, pomimo uzyskania w toku kontroli przeprowadzonej w I kwartale 2018 r. wiedzy, że prowadzący instalację MBP kierował do składowania, bez przeprowadzenia wymaganych badań, odpady o kodzie 19 12 12 powstałe w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych, wojewódzki inspektor nie podjął działań w celu wyeliminowania stanu niezgodnego z prawem. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie w złożonych wyjaśnieniach, przywołując instrukcję prowadzenia składowiska wskazał, że nie ma obowiązku przeprowadzania przez kontrolowany zakład badań odpadu o kodzie 19 12 12.

Zdaniem NIK w ww. przypadku obligatoryjne było przeprowadzenie badań wskazanych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. *w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach*.

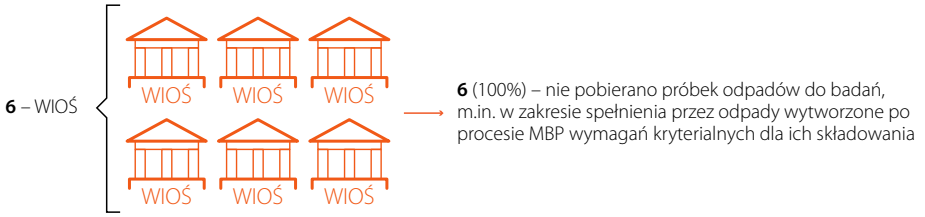
W mazowieckim WIOŚ w czasie kontroli u prowadzącego instalację MBP nie stwierdzono naruszenia polegającego na braku, w dacie przeprowadzenia kontroli, przez ten podmiot wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

Kierownik delegatury mazowieckiego WIOŚ w Ciechanowie 31 maja 2017 r. wydał upoważnienie do przeprowadzenia kontroli bez terminu zakończenia kontroli, co było niezgodne z art. 79a ust. 6 pkt 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*.

Przykład

W trakcie kontroli instalacji MBP i składowisk, wielkopolski WIOŚ nie pobierał do badania próbek odpadów pod kątem dopuszczenia ich do składowania na składowisku danego typu. Badania powinny dotyczyć np. kaloryczności odpadów i monitoringu wód podziemnych. Zastępca wojewódzkiego inspektora wyjaśniła, że: *próbki pobierane są w przypadkach, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia o niedotrzymaniu parametrów odpadów kierowanych do składowania. W trakcie kontroli nie było takich podejrzeń, a z uwagi na to, że laboratorium WIOŚ nie posiadało akredytacji (obecnie laboratorium GIOŚ) w tym zakresie, wymagane byłoby ponoszenie dodatkowych kosztów, które – wobec braku stwierdzenia nieprawidłowości – byłyby nieuzasadnione*.

Infografika nr 5
Pobieranie próbek odpadów do badań podczas kontroli WIOŚ



Źródło: materiały własne NIK.

Wstrzymywanie działalności prowadzących przetwarzanie odpadów komunalnych lub pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych

W okresie objętym kontrolą trzy WIOŚ wydawały lub wszczęły postępowanie w sprawie wydania decyzji wstrzymujących działalność posiadaczy odpadów. I tak dolnośląski WIOŚ wydał w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) dwie decyzje, w wyniku stwierdzenia dokonania przez posiadaczy odpadów przetwarzających lub zbierających odpady naruszeń, o których mowa w art. 32 u.o.d.[94]. Mazowiecki WIOŚ wydał w latach 2016–2018 trzy decyzje wstrzymujące użytkowanie instalacji MBP[95]. Natomiast łódzki WIOŚ w 2019 r., kierując się zagrożeniem dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wydał w trakcie przeprowadzanej kontroli jedną decyzję[96] w trybie art. 12 ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 1991 *o Inspekcji Ochrony Środowiska*[97]. Wydał on również jedną decyzję wstrzymującą działalność podmiotu zbierającego odpady (19 12 12 inne odpady po mechanicznej obróbce) bez wymaganego zezwolenia w trybie art. 32 ust. 1b u.o.d. oraz wszczął jedno postępowanie w sprawie wstrzymania działalności w trybie art. 32 ust. 1 pkt. 5 u.o.d. Postępowanie to zostało zawieszone na wniosek zarządzającego składowiskiem odpadów do 31 lipca 2019 r., tj. do wyznaczonego przez WIOŚ terminu usunięcia naruszeń dotyczących niewłaściwej eksploatacji instalacji, stwarzającej zagrożenie pożarowe. Zweryfikowanie stwierdzonych naruszeń WIOŚ zaplanował w ramach rozpoczętej w sierp-

[94] Decyzja nr DW-DI.7060.18.2018.am z 21 lutego 2019 r. wydana dla Przedsiębiorstwa Wielobranżowego z Wrocławia – przetwarzanie odpadów, w tym również odpadów komunalnych, bez wymaganego zezwolenia, która nie była ostateczna z uwagi na wniesione pismem z 15 marca 2019 r. odwołanie, decyzja nr DW-DI.7062.4.2019.am z 16 maja 2019 r. wydana dla PHU z Wrocławia – zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia, która nie była ostateczna z uwagi na wniesione pismem z 3 czerwca 2019 r. odwołanie.

[95] W dniu 11 lipca 2017 r. mazowiecki WIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 1 i 366 ust. 3 ustawy p.o.ś., decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji. Decyzja została zaskarżona przez podmiot do WSA, który postanowieniem z dnia 13 września 2018 r. wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji; w dniu 7 czerwca 2018 r. WIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 364 i 366 ust. 1 i 3 ustawy p.o.ś., decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Natomiast w dniu 31 sierpnia 2018 r. WIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 1 i art. 366 ust. 3 ustawy p.o.ś., decyzję wstrzymującą użytkowanie instalacji. Instalacja ta nie funkcjonuje; w dniu 28 października 2016 r. WIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 2 pkt 3 i art. 366 ust. 2 i 3 ustawy p.o.ś., decyzję wstrzymującą użytkowanie przebudowanej instalacji MBP. WSA postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r. wstrzymał wykonanie powyższej decyzji WIOŚ.

[96] Decyzja, dot. wstrzymania działalności podmiotu odpowiedzialnego za rekultywację wyrobiska, na którym w 2018 r. (przed zmianą ustawy u.o.d.) stwierdzono deponowanie odpadów niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, w tym tworzyw sztucznych, gumy, tekstyliów, szkła, metalu, papieru, styropianu, frakcji organicznej ulegającej biodegradacji oraz odpadów o kodzie 19 12 12 – innych odpadów, w tym zmieszanych substancji i przedmiotów z mechanicznej obróbki odpadów innych niż niebezpieczne. Prowadzący złożył w dniu 28 marca 2019 r. odwołanie od decyzji z dnia 14 marca 2019 r. W trakcie kontroli NIK sprawa pozostawała w rozpatrzeniu GIOŚ.

[97] Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.

niu 2019 r. kontroli[98]. Mazowiecki WIOŚ zawiesił 10 wszczętych z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie wstrzymania, w drodze decyzji, użytkowania przez podmioty prowadzące instalacje MBP bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Podmioty, którym zawieszono postępowanie administracyjne prowadziły, w okresie od ponad roku do ponad czterech lat, przetwarzanie odpadów bez jakichkolwiek warunków i kryteriów określających sposób korzystania ze środowiska.

Prowadzenie kontroli na wniosek marszałka województwa

W latach 2016–2019 (I półrocze) marszałkowie województw łącznie 30 razy wnioskowali do wojewódzkich inspektorów o przeprowadzenie kontroli prowadzących instalacje MBP oraz instalacje przetwarzające odpady wytworzone w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

Wnioski były związane ze zgłaszanymi do urzędów marszałkowskich informacjami o nieprawidłowościach w zakresie gospodarowania odpadami, z wystąpieniem przez zarządzających składowiskami odpadów innych niż obojętne i niebezpieczne o zamknięcie i rekultywację kwatery składowiska, wnioskami o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego oraz sprawdzeniem realizacji obowiązków nałożonych na podmiot przez marszałka.

Wielkopolski WIOŚ nie wydawał postanowień wymaganych dyspozycją art. 41 a u.o.d. (przed wydaniem decyzji), ponieważ nie otrzymywał od marszałka województwa wniosków o przeprowadzenie kontroli, z udziałem przedstawiciela właściwego organu. Natomiast mazowiecki WIOŚ nie przeprowadził kontroli na wniosek marszałka województwa, w związku ze złożeniem przez prowadzącego instalację MBP wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Wojewódzki inspektor wyjaśnił, że przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli było stanowisko przedstawione przed przedstawicieli Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na ogólnopolskiej naradzie, z którego wynikało, że obowiązek przeprowadzenia kontroli w trybie art. 41a u.o.d. nie dotyczył pozwoleń zintegrowanych[99].

Przykłady

W latach 2016 i 2017 UM województwa łódzkiego poinformował łódzki WIOŚ o docierających sygnałach dotyczących naruszeń zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów dwóch producentów paliw alternatywnych. WIOŚ podejmował czynności w terminie od siedmiu do 32 dni od wpływu wniosku, natomiast dwie z kontroli rozpoczęto po trzech i sześciu miesiącach od otrzymania pisma marszałka województwa. W przypadku kontroli rozpoczętej po półrocznym okresie od wpływu wniosku, poinformowano przedstawicieli UM o braku możliwości przeprowadzenia kontroli w tym samym roku kalendarzowym, deklarując możliwie najkrótszy termin jej podjęcia i wprowadzenie do planu kontroli na kolejny rok. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WIOŚ, kontrolę przeprowadzono w II kwartale 2018 r. ze względu na dogodniejsze potencjalnie warunki pogodowe do prowadzenia oględzin składowiska oraz ograniczenia kadrowe. Podjęcie drugiej kontroli po upływie trzech miesięcy od wpływu informacji, dyrektor WIOŚ wyjaśnił brakiem wskazania koniecz-

[98] Z terminem zakończenia 9 września 2019 r.

[99] Naradę Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji przeprowadzono w dniach 17–19 października 2016 r.

ności pilnego jej przeprowadzenia w informacji z UM oraz dużą liczbą innych prowadzonych w owym czasie czynności.

7 maja 2019 r. do warmińsko-mazurskiego WIOŚ wpłynęło pismo, w którym UM zawiadomił WIOŚ o fakcie zbierania przez prowadzącego instalację MBP w 2016 i 2017 r. zmieszanych odpadów komunalnych na terenie instalacji MBP w Olsztynie w sytuacji, gdy podmiot ten nie posiadał zezwolenia na zbieranie tych odpadów w tej instalacji. Wskazano ponadto, że prowadzący instalację zbierał w 2017 r. odpady zielone w trzech stacjach przeładunkowych, nie dysponując instalacjami do ich przetwarzania. Do dnia rozpoczęcia kontroli przez NIK, w WIOŚ nie podjęto w związku z ww. zawiadomieniem żadnych działań.

Jak podała wojewódzki inspektor analiza dokumentacji, dotyczącej kontroli przeprowadzonych u prowadzącego instalację wykazała, że z powodu awarii linii przetwarzania odpadów, a także w wyniku zwiększonej ilości przyjmowanych odpadów na skutek nierównomierności dostaw odpadów do zakładu, w 2016 r. część przyjętych zmieszanych odpadów komunalnych przekazano do innego podmiotu. Inspektorzy WIOŚ nie uznali tego zdarzenia za naruszenie pozwolenia zintegrowanego. Wojewódzki inspektor wyjaśniła, że WIOŚ nie rozpatrywał tej kwestii jako zbierania odpadów, lecz jako sytuację awaryjną. W przypadku awarii instalacji niezbędne jest zaś przekazanie odpadów do innego podmiotu, a nie przetrzymywanie ich na terenie zakładu. Ponadto zakład nie miał bezpośredniego wpływu na fakt pojawienia się większej ilości odpadów w regionie. Odnośnie zbierania odpadów zielonych, wojewódzki inspektor wyjaśniła, że podmiot ten miał pozwolenie na zbieranie tych odpadów. Zgodnie z pozwoleniem odpady te po przeładowaniu i wstępnym przygotowaniu do transportu, będą przewożone do prowadzącego instalację MBP lub innych podmiotów posiadających stosowne zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów. Wojewódzki inspektor podała również, że kontrola prowadzącego instalację przeprowadzona przez WIOŚ w 2017 r. nie obejmowała sprawdzenia ewidencji odpadów na stacjach przeładunkowych, lecz jedynie zastosowane na nich wyposażenie. W dodatkowych wyjaśnieniach wojewódzki inspektor wskazała, że temat zgłoszony przez UM w ww. zawiadomieniu, zostanie podjęty podczas w kontroli planowanej w bieżącym roku.

Prowadzenie kontroli wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów

We wszystkich badanych WIOŚ po 5 marca 2019 r. przeprowadzono kontrolę wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów. W wyniku kontroli prowadzonych przez cztery spośród sześciu (66,7%) WIOŚ stwierdzono przypadki braku lub niewłaściwego funkcjonowania wizyjnego systemu kontroli.

Przykład

Po 5 marca 2019 r. dolnośląski WIOŚ przeprowadził kontrolę w Spółce z Wrocławia. Kontrola systemu wizyjnego była jednym z wielu zagadnień podejmowanych w trakcie kontroli interwencyjnej przeprowadzonej w dniach od 6 grudnia 2018 r. do 19 kwietnia 2019 r. W trakcie oględzin przeprowadzonych 15 marca 2019 r. WIOŚ zwrócił się do kontrolowanego podmiotu o przedłożenie monitoringu wizyjnego miejsc składowania i magazynowania odpadów obejmującego okres od 8 marca 2019 r. do 15 marca 2019 r. Żądanego zapisu monitoringu nie uzyskano, a przedstawiciel kontrolowanego podmiotu złożył pisemne wyjaśnienia, że Zakład wyposażony jest w system monitoringu, który służy do wewnętrznej kontroli pracy i ochrony obiektu przed dostępem osób nieupoważnionych, oraz że – w związku z brakiem rozporządzenia wykonawczego, o którym mowa w art. 25 ust. 8a u.o.d., do określenia którego zobowiązany był Minister Środowiska – nie został jeszcze wyposażony w monitoring, o którym mowa w art. 25 ust. 6a tej ustawy. Poinformował on także, iż w związku z brakiem wiedzy na temat ostatecznego kształtu wymagań

formalnoprawnych w omawianym zakresie, a także z wstępnymi ustaleniami dotyczącymi wysokich nakładów inwestycyjnych związanych ze spełnieniem omawianych wymogów (około 300 000 złotych), podjęto decyzję o zainstalowaniu wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów w terminie określonym w rozporządzeniu wykonawczym.

Administracyjne kary pieniężne nakładane przez WIOŚ

Wskazywanymi przez wojewódzkich inspektorów nieprawidłowościami podlegającymi administracyjnej karze pieniężnej były m.in. przetwarzanie odpadów niezgodnie z zezwoleniem, naruszenie decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania, przyjmowanie odpadów komunalnych spoza regionu, prowadzenie zbierania odpadów na terenie składowiska. Skierowano do właściwych sądów wnioski dotyczące przypadków stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy o odpadach, które podlegały karze grzywny lub aresztu oraz wnioski do prokuratury[100].

Ustalono, że w warmińsko-mazurskim WIOŚ, w związku z ustaleniami dwóch kontroli, nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej określonej w art. 194 ust. 1 pkt 4 u.o.d. za zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41. Wobec powyższego wojewódzki inspektor był zobowiązany do wymierzenia wobec skontrolowanych podmiotów administracyjnej kary pieniężnej.

Mazowiecki wojewódzki inspektor w sposób przewlekły załatwiał sprawy dotyczące wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w związku z naruszeniem przepisów u.o.d. przez dwa skontrolowane podmioty. Według stanu na dzień 12 września 2019 r. nie wydał decyzji administracyjnych, pomimo upływu ponad 15 miesięcy od zakończenia postępowania dowodowego oraz upływu ponad dziewięciu miesięcy od zakończenia postępowania dowodowego. Jak wyjaśnił wojewódzki inspektor w przypadku jednego podmiotu: *Decyzja nie została wydana w związku z odejściem z pracy w WIOŚ w Warszawie pracownika Delegatury w Płocku prowadzącego przedmiotową sprawę. Akta sprawy zostały przekazane do prowadzenia przez Wydział Inspekcji WIOŚ w Warszawie, jako dodatkowe zadanie dla pracownika, który dotychczas nie prowadził tej sprawy. Pracownik ten jest obciążony wieloma zadaniami planowymi i pozaplanowymi. I z tych powodów dotychczas nie zapoznał się z aktami sprawy w sposób umożliwiający wydanie przedmiotowej decyzji. Decyzja zostanie wydane przed upływem czasu na jej przedawnienie.* W przypadku innego podmiotu: *Decyzja nie została wydana w związku z brakiem możliwości czasowych inspektora prowadzącego sprawę, spowodowanych koniecznością realizacji zadań planowych i pozaplanowych związanych z zanieczyszczaniem środowiska. Pracownik ten równocześnie koordynuje pracę ‚zespołu odpadowego' i opiekuje się praktykantami, stażystami i młodymi niedoświadczonymi inspektorami. Decyzja zostanie wydane przed upływem czasu na jej przedawnienie.*

[100] Na przykład WIOŚ łódzki, mazowiecki.

Mazowiecki WIOŚ przekazał środki pochodzące z administracyjnych kar pieniężnych na rachunek NFOŚiGW[101] w łącznej kwocie 13,0 tys. zł z przekroczeniem od 27–30 dni terminu wynikającego z art. 201 ust 2 u.o.d.

Monitorowanie przez WIOŚ pożarów w miejscach deponowania odpadów

W latach 2016–2019 (I półrocze) na terenie województw objętych właściwością kontrolowanych WIOŚ odnotowano łącznie 54 pożary. Stwierdzonymi przez wojewódzkich inspektorów przyczynami pożarów były podpalenia odpadów magazynowanych lub zbieranych, samozapłony w miejscach magazynowania lub przetwarzania odpadów, stwierdzono również przypadki nieustalenia przyczyny powstania pożaru. Pożary objęły m.in. odpady po przetworzeniu takie jak 19 12 04 tworzywa sztuczne i guma, 19 12 08 tekstylia, 19 12 12 inne odpady z mechanicznej obróbki, odpady opakowaniowe w tym: 15 01 05 opakowania wielomateriałowe, 15 01 09 opakowania z tekstyliów, 15 01 02 opakowania z tworzyw sztucznych, 15 01 06 zmieszane odpady opakowaniowe. W wielu przypadkach płonęły: 20 03 07 odpady wielkogabarytowe, 16 01 03 zużyte opony.

NIK zauważa, że w pożarach płonęły odpady powstające po przetworzeniu w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, z którymi jak powyżej wykazano u prowadzących instalacje były problemy z dalszym ich zagospodarowaniem.

Przykład

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa małopolskiego odnotowano osiem pożarów instalacji MBP oraz składowisk, a mianowicie: – pożar 14 czerwca 2018 r. W czasie pożaru spaleniu uległa część zmagazynowanych na terenie zakładu odpadów o kodach: 19 12 04, 19 12 08, 15 01 05, 19 12 12, 15 01 09, 15 01 02 oraz 15 01 06. Przyczyną pożaru było prawdopodobnie podpalenie; – do pożaru zmagazynowanych odpadów doszło 8 października 2017 r. Zmagazynowano 5300 Mg odpadów o kodzie 19 12 12. Przyczyną pożaru było prawdopodobnie podpalenie; – wystąpiło zapalenie się odpadów na niewielkiej powierzchni (na długości około 10 m) na terenie składowiska odpadów, przyczyna zapalenia się odpadów nie została ustalona (prawdopodobnie samozapłon);

W latach 2016–2019 łódzki wojewódzki inspektor odnotował łącznie 23 pożary miejsc deponowania lub magazynowania odpadów, w tym 19 w jednostkach przetwarzających odpady komunalne, bądź gospodarujących tymi odpadami w wyniku ich przetworzenia w instalacjach MBP[102]. Prowadzone przez WIOŚ czynności polegały na rozpoznaniu zanieczyszczenia w terenie, ocenie wpływu zdarzenia na stan gleby, wód oraz powietrza. Z kolei w trakcie pożarów, ze względu na dużą emisję do atmosfery, prowadzono analizę wskazań stacji pomiarowych w okolicach terenów zajętych pożarem. W przypadku trzech zdarzeń w 2018 r. wojewódzki inspektor umieszczał na stronie internetowej komunikaty o skali zanieczyszczenia i kierunku przemieszczania się gazów oraz pyłów.

Kontrolowanie przez WIOŚ składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne

Wojewódzcy inspektorzy obok kontroli planowych prowadzili również kontrole pozaplanowe, których przyczyną były występujące pożary, zgłaszane do WIOŚ wnioski organów administracji publicznej lub innych podmiotów o przeprowadzenie kontroli interwencyjnych dotyczących zanieczyszcze-

[101] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

[102] W 2016 r. wystąpił jeden pożar, trzy w 2017 r., 11 w 2018 r. i cztery w 2019 r. (do 30 czerwca).

nia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wnioski o przeprowadzenie kontroli przed zamknięciem składowiska lub jego części, uciążliwości odorowe oraz nieprawidłowości w prowadzeniu składowisk odpadów.
NIK w toku kontroli ustaliła, że inspektorzy mazowieckiego WIOŚ nie sprawdzali realizacji zarządzeń pokontrolnych przez zarządzającego składowiskiem, co wpłynęło na nieefektywność prowadzonych działań kontrolnych. W zarządzeniu pokontrolnym z 1 kwietnia 2015 r. wojewódzki inspektor zarządził m.in. wystąpienie zarządzającego składowiskiem do Marszałka Województwa w celu uregulowania stanu formalno-prawnego w zakresie wprowadzenia do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność innego podmiotu ścieków przemysłowych, zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, czego nie sprawdzono podczas następnej kontroli. Jak wyjaśnił wojewódzki inspektor: *Następna kontrola została przeprowadzona w trybie interwencyjnym w zakresie przedmiotu interwencji. Sprawdzenie realizacji zarządzeń nie było celem ww. kontroli.* W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 30 czerwca 2015 r. wojewódzki inspektor zarządził m.in. bezzwłoczne opróżnienie zbiornika magazynowania wód odciekowych. Podmiot dnia 5 listopada 2015 r. poinformował wojewódzkiego inspektora, że *nie jest zatem możliwe (...) wykonanie postanowień zarządzenia pokontrolnego z dnia 30 czerwca 2015 r.* Podmiot nie udzielił również odpowiedzi na wezwanie Kierownika delegatury mazowieckiego WIOŚ. W konsekwencji wojewódzki inspektor nie wystąpił do marszałka województwa z wnioskiem o wyegzekwowanie obowiązku zawartego w ww. decyzji. W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 10 lipca 2018 r. wojewódzki inspektor zobowiązał do stałego przestrzegania m.in. warunków posiadanej decyzji zatwierdzającej nową instrukcję prowadzenia składowiska w zakresie wywożenia odcieków ze składowiska do oczyszczalni ścieków. W odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne podmiot poinformował wojewódzkiego inspektora, że *Nowa instrukcja prowadzenia składowiska zatwierdzona decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2016 r. nie nakłada obowiązku wywożenia odcieków na oczyszczalnię ścieków.* W systemie ISK zawarto informację, że zarządzenie pokontrolne zostało zrealizowane, pomimo złożonego przez zarządzającego składowiskiem pisma, w którym poinformował, że prowadzona przez podmiot gospodarka odciekami nie narusza obowiązującej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Mazowiecki wojewódzki inspektor nie podjął działań, pomimo braku odpowiedzi na wezwanie do udzielenia odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne od grudnia 2015 r. Jak wyjaśnił m.in.: *W 2015 r. kontrolę instalacji przeprowadzał jako wiodący doświadczony inspektor z wieloletnim stażem pracy w inspekcji ochrony środowiska, który przygotowywał również propozycję zarządzenia pokontrolnego. Inspektor ten przeszedł w 2015 r. na emeryturę, a sprawę przejął niedoświadczony, nowoprzyjęty inspektor. Powyższe okoliczności były przyczyną niewyegzekwowania w całości obowiązków wynikających z zarządzenia.*

Ponadto inspektorzy mazowieckiego WIOŚ przeprowadzili kontrole u trzech prowadzących przetwarzanie odpadów po terminie wynikającym z upoważnienia.

Przykłady

W dolnośląskim WIOŚ w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) u zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przeprowadzono łącznie 50 kontroli planowych z wyjazdem w teren (naruszenia stwierdzono w wyniku 33 kontroli) oraz 328 kontroli planowych dokumentacyjnych (naruszenia stwierdzono w wyniku 71 kontroli), a także 56 kontroli pozaplanowych z wyjazdem w teren (naruszenia stwierdzono w wyniku 27 kontroli) oraz 17 kontroli pozaplanowych dokumentacyjnych (naruszenia stwierdzono w wyniku jednej kontroli). Przyczynami podjęcia kontroli pozaplanowych były głównie: wnioski organów administracji publicznej lub podmiotów o przeprowadzenie kontroli oraz interwencje dotyczące zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia (kontrole pozaplanowe z wyjazdem w teren), a także ocena jakości sporządzonych sprawozdań rocznych pod względem terminowości, kompletności, spójności i wiarygodności (kontrole pozaplanowe dokumentacyjne).

Decyzje wstrzymujące użytkowanie składowisk oraz zamykanie składowisk niespełniających wymagań

W kontrolowanych WIOŚ nie stwierdzono przypadków wydawania decyzji dotyczących wstrzymania użytkowania składowiska.

W dwóch WIOŚ: łódzkim i wielkopolskim NIK ustaliła, że składowiska niespełniające wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, (które powinno zostać zamknięte do 2009 r.) w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały. Natomiast po 2016 r. na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowało jedno składowisko odpadów innych niż niebezpieczne lub obojętne niespełniające wymagań ww. dyrektywy. Marszałek Województwa Mazowieckiego wydał trzy decyzje dotyczące zamknięcia składowiska. Ostatecznie składowisko zostało zamknięte.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy administracja publiczna oraz prowadzący instalacje podjęli właściwe działania na rzecz zgodnego z przepisami przetwarzania odpadów powstałych w instalacjach MBP?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy zapewniono na poziomie krajowym i wojewódzkim wystarczające moce przerobowe dla odzysku i recyklingu odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów?
2. Czy wytworzone w instalacjach MBP tzw. „odpady surowcowe" są prawidłowo przekazywane do instalacji odzysku i recyklingu?
3. Czy podjęto skuteczne działania na rzecz ograniczenia składowania odpadów?
4. Czy zapewniono możliwość zgodnego z przepisami prawa unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 30 jednostek, w tym: 12 prowadzących instalacje MBP, sześciu zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, sześciu marszałków województw i sześciu wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

- Marszałek województwa

Kryteria kontroli

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy *o NIK*, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

- Wojewódzki inspektor ochrony środowiska

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy *o NIK*, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 ustawy *o NIK*, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

- Prowadzący instalację MBP oraz zarządzający składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne

Na podstawie art. 2 ust. 2 z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy *o NIK*, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności lub w przypadku przedsiębiorców prowadzących instalacje MBP oraz w przypadku przedsiębiorców zarządzających składowiskiem na podstawie art. 2 ust. 3 z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy *o NIK*, tj. pod względem legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed/po tym okresie.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy *o NIK* zwrócono się do niektórych gmin, z terenu których przyjmowane były do przetworzenia odpady komunalne do siedmiu instalacji MBP, o informację czy i w jaki sposób weryfikowane są informacje i sprawozda-

nia przekazywane przez prowadzących instalacje MBP w zakresie sposobu zagospodarowania odpadów.

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

Nie przewidziano udziału innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy *o NIK.*

Pozostałe informacje

Kontrola P/19/048 *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziła ją analiza przedkontrolna prowadzona dla zidentyfikowanych obszarów związanych z gospodarowaniem odpadami. Analiza uwzględniała wyniki kontroli P/16/046 *Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych* i P/17/006 *Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych*, a także informacje medialne oraz materiały Sejmu w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i nieprawidłowości, które mają negatywny wpływ na zdrowie i życie ludzi oraz środowisko.

Wyniki kontroli przedstawiono w 30 wystąpieniach pokontrolnych.

Do dziewięciu wystąpień wniesiono 43 zastrzeżenia, z czego w całości uwzględniono siedem zastrzeżeń, w części uwzględniono 12 zastrzeżeń, oddalono 24 zastrzeżenia.

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto 10 czerwca 2019 r., a zakończono 8 października 2019 r.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyła się kwota w wysokości 139 094,00 zł, z czego uszczuplenia środków lub aktywów to 2000 zł, a kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa to 137 094 zł. Kwota ta stanowi finansowe skutki nieprawidłowości związanej nieprzestrzeganiem przez prowadzącego instalację MBP ustaleń pozwolenia zintegrowanego w zakresie magazynowania paliwa alternatywnego (według katalogu odpadów 19 12 10). Paliwo to w ilości ok. 1080 Mg w okresie maj–lipiec 2019 r. było magazynowane na terenie innego podmiotu, z tytułu czego prowadzący instalacje poniósł koszty w wysokości 137 094,0 zł.

Ponadto ustalono korzyści finansowe – na kwotę ogółem – 3 242 706,83 zł (2 499 941,39 zł + 356 697,57 zł + 386 067,87 zł) z tego pozyskane pożytki finansowe – na kwotę ogółem 3 242 706,83 zł.

W prowadzonej ewidencji odpadów zarządzający składowiskiem odpadów w latach 2016–2018 wykazywał dane niezgodne ze stanem rzeczywistym, co dotyczyło odpadów o kodzie 19 12 12[103], o masie 26 368,74 Mg. W konsekwencji ponosił on opłaty za korzystanie ze środowiska w wysokości 2 499 941,39 zł[104], którą należało naliczyć a następnie zapłacić wobec obowiązku określonego w art. 279 ust. 2 p.o.ś. W związku z kontrolą NIK zarządzający składowiskiem podjął działania ukierunkowane na wyeli-

[103] Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w kodzie odpadów 19 12 11).

[104] W tym: 612 344,00 zł za 2016 r., 728 412,00 zł za 2017 r. i 1 159 186,00 zł za 2018 r.

minowanie stwierdzonej nieprawidłowości poprzez: 1) złożenie korekt sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami; 2) złożenie wniosku do marszałka województwa o rozłożenie na raty opłaty za korzystanie ze środowiska. Decyzja o rozłożeniu na raty ww. opłaty w kwocie 2 499 941,39 zł została wydana w dniu 24 września 2019 r.

Ponadto fundusz rekultywacyjny u zarządzającego składowiskiem odpadów od 8 kwietnia 2014 r. miał formę rezerwy, a od 12 sierpnia 2014 r., formę rachunku bankowego. Kwota funduszu rekultywacyjnego ustalona została na 14,66 zł od każdej tony odpadów przyjętych do składowania na składowisku. Mimo wymagań określonych w art. 137 ust. 2 i 3 u.o.d. nie odprowadzano w wymaganym terminie[105] na rachunek funduszu rekultywacyjnego należnych funduszowi środków za okres od lipca 2018 r. do czerwca 2019 r. w wysokości 356 697,57 zł. Dodatkowo, jak wykazała kontrola, zarządzający składowiskiem był zobowiązany do zapłaty na rzecz funduszu rekultywacyjnego środków w wysokości 386 067,87 zł, tj. naliczeń na funduszu od rzeczywiście składowanych odpadów, które nie były wykazane w ewidencji odpadów[106].

W dniu 13 sierpnia 2019 r. zarządzający składowiskiem odpadów odprowadził na rachunek funduszu rekultywacyjnego zaległe środki za II półrocze 2018 r. w kwocie 157 606,73 zł, natomiast w dniu 21 sierpnia 2019 r. zaległe środki za I półrocze 2019 r. w kwocie 199 090,85 zł[107].

W dniu 20 stycznia 2020 r. zarządzający składowiskiem odpadów poinformował Dyrektora Delegatury m.in. o odprowadzeniu w dniu 29 listopada 2019 r. na rachunek funduszu rekultywacyjnego środków w wysokości 386 067,87 zł, tj. naliczeń na funduszu od rzeczywiście składowanych odpadów, które nie były wykazane w ewidencji odpadów.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W 30 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 81 wniosków pokontrolnych, z czego 29 wniosków zostało zrealizowanych, 13 było w trakcie realizacji, 39 wniosków nie zrealizowano.

[105] Zgodnie z postanowieniami regulaminu funduszu rekultywacyjnego środki należało odprowadzić na właściwe konto bankowe prowadzone dla ww. funduszu: do 25 stycznia 2019 r. za II półrocze 2018 r. i do 25 lipca 2019 r. za I półrocze 2019 r.

[106] Dotyczy 26 368,74 Mg. odpadów o kodzie 19 12 12.

[107] Zgodnie z postanowieniami regulaminu funduszu rekultywacyjnego środki należało odprowadzić na właściwe konto bankowe ww. funduszu: do 25 stycznia 2019 r. za II półrocze 2018 r. i do 25 lipca 2019 r. za I półrocze 2019 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Zakład Utylizacji Odpadów sp. z o.o.	Jarosław Korabik
		Remondis Kraków sp. z o.o.	Grzegorz Domagała
		Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie	Henryk Kultys
		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Barbara Żuk
2.	Delegatura NIK w Łodzi	Eko-Region sp. z o.o.	Andrzej Kaczmarek
		FBSerwis Kamieńsk sp. z o.o.	Wojciech Smółka
		PreZero Service Centrum sp. z o.o.	Krzysztof Jatczak
		Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Grzegorz Schreiber
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	Piotr Maks
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo sp. z o.o.	Paweł Lachowicz
		Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie	Marek Bryszewski
		Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno sp. z o.o.	Leszek Rochowicz
		Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Joanna Kazanowska
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Zakład Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Jarocinie	Witosław Gibasiewicz
		PreZero Recycling Zachód sp. z o.o.	Anna Więckiewicz, Kamil Majerczak
		Międzygminne Składowisko Odpadów Komunalnych sp. z o.o.	Waldemar Szygenda
		Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Waldemar Kolaski

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
5.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Chemeko System sp. z o.o. Zakład Gospodarowania Odpadów	Roman Jagiełło
		Zakład Gospodarowania Odpadami Gać sp. z o.o.	Jacek Październik
		Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o.	Mariusz Piasecki Według komunikatu Rady Nadzorczej Karkonoskie Centrum Gospodarki Odpadami sp. z o.o. z dnia 21 listopada 2019 r. Prezesem Zarządu ww. Spółki jest Sebastian Troczyński.
		Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	Waldemar Kulaszka
6.	Departament Środowiska NIK	Przedsiębiorstwo Usługowe „Hetman” sp. z o.o.	Mieczysław Sławomir Ciechomski
		Przedsiębiorstwo Produkcyjno--Handlowo-Usługowe LEKARO Jolanta Zagórska	Jolanta Zagórska
		Miejski Zakład Oczyszczania w Wołominie sp. z o.o.	Jarosław Kubała
		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Marek Chibowski

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności

Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności[108] i bliskości[109], a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami na poziomie krajowym i wojewódzkim.

W planach gospodarki odpadami instalacje MBP stanowią dominującą w Polsce technologię przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. W KPGO jako jeden z kierunków działań do 2022 r. wskazano modernizację technologii mechaniczno–biologicznego przetwarzania odpadów. Po modernizacji, część mechaniczna powinna służyć docelowo do wysortowania odpadów surowcowych i doczyszczenia odpadów segregowanych u źródła, natomiast część biologiczna powinna być wykorzystywana do kompostowania lub fermentacji bioodpadów i odpadów zielonych. Nadal aż 41,6% odpadów trafia do składowania. Przepisy UE zobowiązują do osiągnięcia określonych celów odzysku i recyklingu dla czterech frakcji odpadów komunalnych (do 2020 r. 50% recyklingu dla papieru, szkła, plastiku, metalu) oraz ograniczania składowania odpadów. W dniu 14 czerwca 2018 r. opublikowane zostały w Dzienniku Urzędowym UE dyrektywy nowelizujące przepisy w zakresie gospodarki odpadami, w tym m.in.:

– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów,
– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów.

W ramach tzw. „pakietu odpadowego", w dyrektywie zmieniającej dyrektywę w sprawie odpadów określono nowe cele, m.in. do 2025 r. minimum 55%, do 2030 r. minimum 60%, do 2035 r. minimum 65% przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz recyklingu wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych. Natomiast w dyrektywie zmieniającej dyrektywę w sprawie składowania odpadów zobowiązano państwa członkowskie do 2035 r. do redukcji składowanych odpadów do nie więcej niż 10% masy wytworzonych odpadów komunalnych.

Organy administracji publicznej

Istotną rolę w realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, jakie Polska jest zobowiązana osiągnąć, mają organy administracji

[108] Zgodnie z dyrektywą „ramową" o odpadach państwa Członkowskie, gdy jest to niezbędne lub zalecane, podejmują właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniając najlepsze dostępne technologie nie powodujące nadmiernych kosztów. Sieć musi umożliwiać Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a Państwom Członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, biorąc pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. UE L 312/3).

[109] Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.d. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstawania.

publicznej, w tym marszałek województwa, który w określonych przepisami u.o.d. przypadkach jest właściwym organem ochrony środowiska dla wydania decyzji na gospodarowanie odpadami – zezwolenia na przetwarzanie odpadów (uwzględniające wytwarzanie odpadów w procesie przetwarzania oraz magazynowanie odpadów) lub pozwolenia zintegrowanego (art. 41 ust. 3 u.o.d.). Wydanie właściwej decyzji administracyjnej poprzedzone powinno być kontrolą instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których prowadzone jest przetwarzanie lub zbieranie odpadów przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu ochrony środowiska (art. 41a ust.1 u.o.d.). Kontrolę instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których prowadzone jest przetwarzanie lub zbieranie odpadów przeprowadza również komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej (art. 41a ust.1a u.o.d.). Art. 41a ust. 1 i 1a u.o.d. wymienia wprost zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetworzenie oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, niemniej jednak w przypadku pozwolenia zintegrowanego, w którym uwzględnione jest zbieranie lub przetwarzanie odpadów należy uwzględnić wymagania wynikające z art. 208 i 211 P.o.ś., które określają wymagania dla wniosków i dla pozwoleń na wytwarzanie odpadów, a jednym z tych wymagań jest przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto marszałek województwa jest odpowiedzialny za kształtowanie gospodarki odpadami w województwie, poprzez tworzenie w.p.g.o. (art. 36 ust.2 u.o.d.) i sporządzanie sprawozdań dotyczących realizacji tych planów (art. 39 u.o.d.), monitorowania sposobu gospodarowania odpadami m.in. poprzez prowadzenie BDO, której elementem są rejestry podmiotów i weryfikację rocznych sprawozdań posiadaczy odpadów i gmin o zebranych odpadach i sposobach ich przetworzenia (art. 9r ucpg). Tworząc w.p.g.o., dokonuje on analizy aktualnego stanu w gospodarce odpadami w województwie, wskazuje środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, źródła powstawania odpadów, rodzaje i ilości odpadów poddawanych poszczególnym procesom przetwarzania, a także rodzaje, rozmieszczenie i moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych Identyfikuje on również problemy w zakresie gospodarki odpadami w województwie i prognozuje zmiany (art. 35 u.o.d.). 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 ustawy – p.o.ś.
Nadzór nad podmiotami korzystającymi z poszczególnych elementów środowiska pełni wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w tym nad przestrzeganiem decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzeganiem zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. W przypadku postanowienia wojewódzkiego inspektora negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, właściwy

organ do wydania decyzji administracyjnej na gospodarowanie odpadami odmawia wydania tej decyzji. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na podstawie art. 32 u.o.d. może w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku m.in. naruszenia:

– hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia;
– niezachowania wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2 u.o.d. bądź naruszenie zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1 u.o.d.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji wszczyna się z urzędu. 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 – art. 32 ust. 6 u.o.d.

Wojewódzki inspektor został również zobowiązany do wstrzymania w drodze decyzji, działalności posiadacza odpadów, w przypadku jeżeli posiadacz ten zbiera lub przetwarza odpady bez wymaganego zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów art. 32 ust. 1a u.o.d..

Hierarchia postępowania z odpadami

Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach obowiązkiem wytwórcy odpadów jest w pierwszej kolejności zapobieganie ich powstawaniu lub ograniczenie ich ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko. Odpady, których powstaniu nie udało się zapobiec należy w pierwszej kolejności poddać odzyskowi (w tym przygotowaniu do ponownego użycia i recyklingowi), a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych – przez poddanie innym procesom odzysku (art. 17 u.o.d.). Odpady, których nie ma możliwości poddać odzyskowi należy unieszkodliwić, natomiast składowane powinny być wyłącznie odpady, których unieszkodliwienie w inny sposób jest niemożliwe. Składowanie odpadów jest w hierarchii postępowania z odpadami ostatecznym, najmniej oczekiwanym sposobem zagospodarowania odpadów.

Ustawa *o odpadach*

Problematykę związaną z gospodarką odpadami (w tym odpadami komunalnymi) reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*[110]. Ustawa ta 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 uchylająca niektóre dyrektywy[111].

[110] Dz. U. z 2019 r. poz. 701, która weszła w życie w dniu 23 stycznia 2013 r.

[111] Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3 ze .zm.

W rozumieniu u.o.d. przez **odpady komunalne** (art. 3 ust. 1 pkt. 7 u.o.d.) rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają nimi nawet jeśli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. Przez **gospodarowanie odpadami** (art. 3 ust. 1 pkt. 2 u.o.d.) rozumie się zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. **Przetwarzanie odpadów** to w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 21 u.o.d. procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Ustawa o odpadach w art. 20 ust. 7 u.o.d. zakazuje **przetwarzania** odpadów[112] 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.** Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*[113] (dalej: „zmiana ustawy o odpadach").

Zakazuje się przywozu ww. odpadów na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów, wytworzonych poza obszarem tego regionu – art. 20 ust. 8 u.o.d. Podobnie jak art. 20 ust. 7 ww. nowelizacją został uchylony również art. 20 ust. 8.

W art. 103 u.o.d. 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*[114]) oraz w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. *o odpadach wydobywczych*[115]). Ustawodawca wskazał trzy typy składowisk odpadów, są to: składowisko odpadów niebezpiecznych, składowisko odpadów obojętnych oraz składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Dla składowania odpadów komunalnych, istotne są w szczególności kryteria dla składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, które zostały ustalone decyzją 2003/33/WE[116], a następnie transponowane do krajowych przepisów o odpadach. Zgodnie z u.o.d. odpady przed umieszcze-

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

[113] Dz. U. z 2019 r. poz. 1403.

[114] Dz. U.2019 r. poz. 868, ze zm.

[115] Dz. U. 2017 r. poz. 1849, ze zm.

[116] Decyzja Rady nr 2003/33/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiająca kryteria i procedury przyjęcia odpadów na składowiskach na podstawie art. 16 i załącznika II do dyrektywy 1999.31/WE DZ. Urz. WE L 11 z 16.01.2003, s. 27; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t 7, s. 314.

niem na składowisku 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. Kryteria dopuszczania odpadów m.in. z grupy 20 – odpady komunalne (wg. katalogu odpadów) do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne są określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia kryterialnego.
Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.o.d. **odpady, co do zasady, przetwarzane są w instalacjach lub urządzeniach,** ponieważ w art. 30 ust. 1 u.o.d. expressis verbis ujęty jest zakaz przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami. Wyjątek ustawodawca wskazał w art. 31 u.o.d., 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. Definicje tych pojęć zawarte są w ustawie *o odpadach* odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 26 oraz z w art. 3 ust. 1 pkt 31 u.o.d.
Pojęcia „instalacja" i „urządzenie" są zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska – w art. 3 pkt 6 i pkt 42 u.o.d. 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 u.o.d. 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.

Plany gospodarki odpadami

Zgodnie z art. 28 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpadów plany gospodarki odpadami to akty zawierające analizę bieżącej sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami na danym obszarze geograficznym, jak również w planach określone są środki, jakie należy zastosować, aby udoskonalić racjonalne z punktu widzenia środowiska przygotowanie do ponownego użycia, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i ocenę tego, w jaki sposób plan wspiera realizację celów i przepisów niniejszej dyrektywy. Wobec powyższego art. 34 u.o.d. 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 utwo-

rzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystraczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska, opracowuje się plany gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim. Plany te dotyczą odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego sporządzany jest plan, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych – art. 34 ust.4 u.o.d.

Krajowy plan gospodarki odpadami opracowuje właściwy minister do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a uchwala go Rada Ministrów (art. 36 ust.1 u.o.d.)[117].

Wojewódzki plan gospodarki odpadami opracowany przez zarząd województwa uchwala sejmik województwa. Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.o.d. zarząd województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska uchwalony wojewódzki plan gospodarki odpadami w postaci papierowej, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu. Projekt wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega zaopiniowaniu przez organy wykonawcze gmin z obszaru województwa, niebędących członkami związków międzygminnych, oraz organy wykonawcze związków międzygminnych, a w zakresie związanym z ochroną wód – przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

W art. 35 ust. 4–6 u.o.d. znajdują się przepisy dotyczące tylko wojewódzkich planów gospodarki odpadami. I tak, w wojewódzkich planach gospodarki odpadami powinny być zawarte następujące elementy:

– podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu;
– 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 u.o.d.).

W wyniku zmiany ustawy o odpadach zrezygnowano z przepisów dotyczących podziału terenu na regiony gospodarki odpadami w ramach w.p.g.o. oraz wskazania instalacji regionalnych przetwarzających zmieszane odpady komunalne w ramach regionów. Pozostawiono jedynie przepis zobowiązujący do zawarcia w w.p.g.o. planu zamykania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

[117] Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 – M.P. z 2016 r. poz. 784. Utrata mocy uchwały nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014" – M.P. poz. 1183.

W art. 39 u.o.d. uregulowany został obowiązek sprawozdawczości z wykonania krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Sprawozdania te obejmują okres trzech 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.

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. Przepis ten został uchylony przepisami ustawy o zmianie ustawy *o odpadach*.

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

Regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) (art. 35 ust.6 u.o.d.) 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 ustawy p.o.ś., 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 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.

W ustawie o zmianie ustawy o odpadach definicję **instalacji regionalnej** zastąpiono definicją **instalacji komunalnej jako** instalacji służącej do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych

lub pozostałości lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów. Jako instalacje komunalne wskazano instalacje MBP i składowiska odpadów powstających po procesie mechaniczno–biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. W nowym art. 38 ust. 1 zobowiązano marszałka województwa do prowadzenia w Biuletynie Informacji Publicznej listy funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów niesegregowanych (zmieszanych) oraz listę instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji.

Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów składa się z procesów mechanicznego przetwarzania odpadów i biologicznego przetwarzania odpadów połączonych w zintegrowany proces technologiczny przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (lub po segregacji odpadów komunalnych u źródła) w celu ich przygotowania do procesów przetworzenia tj. odzysku, w tym recyklingu, odzysku energii, termicznego przekształcenia lub składowania.
Technologia mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów umożliwia obok wydzielenia ze strumienia odpadów komunalnych odpadów do recyklingu, stabilizację odpadów ulegających biodegradacji przed składowaniem, co pozwala na zmniejszenie ich masy i objętości. Możliwy jest odzysk części „stabilizatu" do rekultywacji składowiska w ściśle określonych warunkach.
Instalacje MBP mają przede wszystkim na celu ograniczenie ilości odpadów kierowanych do składowania. Zasady ich funkcjonowania były określone w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych*[118]. Jednakże z uwagi na art. 250 ust. 2 w zw. z art. 252 u.o.d. powyższe rozporządzenie zachowało moc do 23 stycznia 2016 r. Rozporządzenie to określało wymagania dotyczące prowadzenia mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych jak również wymagania dla odpadów powstających w wyniku jego realizacji.
W dniu 17 sierpnia 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowana została Decyzja Wykonawcza Komisji UE 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE[119], która odnosi się do emisji przemysłowych (dotyczą one również instalacji MBP). Opublikowane konkluzje mają służyć jako odniesienie przy ustalaniu warunków pozwoleń dla instalacji objętych zakresem II ww. dyrektywy i odnoszą się do następujących rodzajów działalności:

– unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów niebezpiecznych o wydajności przekraczającej 10 ton dziennie obejmujące m.in. obróbkę biologiczną; obróbkę fizyczno-chemiczną; odzysk/regenerację;

[118] Dz. U. z 2012 r. poz. 1052.

[119] Dz. Urz. UE L 208 z 17.08.2018.

– unieszkodliwianie odpadów innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 50 ton dziennie obejmujące m.in.: obróbkę biologiczną; obróbkę fizyczno-chemiczną; obróbkę wstępną odpadów przeznaczonych do spalenia lub współspalenia; obróbkę w strzępiarkach odpadów metalowych, w tym zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części;

– odzysk, lub kombinacja odzysku i unieszkodliwiania, odpadów innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 75 ton dziennie z wykorzystaniem następujących działań: obróbkę biologiczną; obróbkę wstępną odpadów przeznaczonych do spalenia lub współspalenia; obróbkę w strzępiarkach odpadów metalowych, w tym zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części;

– czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych, nieujętych w pkt 5.4 załącznika I do dyrektywy 2010/75/UE w oczekiwaniu na działalność ujętą w pkt 5.1, 5.2, 5.4 i 5.6 załącznika I do dyrektywy 2010/75/UE o całkowitej pojemności przekraczającej 50 ton, z wyjątkiem czasowego magazynowania w oczekiwaniu na zbiórkę w miejscu wytworzenia odpadów;

– oczyszczanie ścieków nieobjętych dyrektywą 91/271/EWG i pochodzących z instalacji służącej do prowadzenia rodzajów działalności, o których mowa powyżej, a także łączne oczyszczanie ścieków z różnych źródeł, jeżeli źródłem głównego załadunku zanieczyszczeń są rodzaje ww. działalności.

W świetle art. 204 P.o.ś. instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. W szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie. Przy dokonywaniu tej oceny, organ właściwy bierze pod uwagę położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe, charakterystykę techniczną instalacji lub inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość. Zgodnie z art. 206 ww. ustawy minister właściwy do spraw środowiska gromadzi informacje o najlepszych dostępnych technikach, konkluzjach BAT i dokumentach referencyjnych BAT oraz rozpowszechnia je na potrzeby organów właściwych do wydawania pozwoleń i zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska. Zgodnie z art. 211 P.o.ś. pozwolenie zintegrowane spełnia wymagania określone dla pozwoleń, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2 i 4 (na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów), pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód oraz pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Jednym z szeregu wymogów jakie dotyczą pozwolenia zintegrowanego, jest określenie w jego treści, zakresu

i sposobu monitorowania wielkości emisji zgodnego z wymaganiami dotyczącymi monitorowania określonymi w konkluzjach BAT, jeżeli zostały one określone.

W świetle powyższego, na podstawie art. 215 ust. 1 P.o.ś., organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego dokonuje analizy warunków pozwolenia niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, lecz nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia publikacji, a więc najpóźniej do 17 lutego 2019 r.

Istotne zmiany związane z gospodarką odpadami wynikają z ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*[120], która weszła w życie z dniem 5 września 2018 r. Do najważniejszych zmian należą m.in.: nowe przepisy dotyczące magazynowania odpadów (art. 25 ust. 4–ust. 8 u.o.d.), nowe przepisy dotyczące wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów (art. 41a u.o.d.), nowe przepisy dotyczące wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów – termin wdrożenia do 5 marca 2019 r. (art. 25 ust. 6a do ust. 8a u.o.d.); nowe przepisy dotyczące wymagań przeciwpożarowych dla miejsc magazynowania odpadów – termin wdrożenia do 22 sierpnia 2019 r. oraz obowiązek złożenia wniosku o dostosowanie pozwoleń/zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami, zgodnie z art. 14 ustawy o zmianie ustawy o odpadach w terminie 12 miesięcy od dnie wejście w życie ww. ustawy, tj. do 5 września 2019 r. Ustawodawca w art. 194–202 u.o.d. określił administracyjne kary pieniężne w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z ustawy.

W myśl art. 41 ustawy o odpadach 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).

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 ustawy o odpadach - zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub 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 lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Natomiast od 5 września 2018 r. zgodnie z art. 41a ust. 1 u.o.d. zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu

[120] Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm.

przez wojewódzkiego inspektora z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.
Ponadto zgodnie z art. 41a ust. 1a u.o.d. zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 u.o.d., oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c u.o.d.
O przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ust. 2 u.o.d. występuje właściwy organ, przekazując kopię niezbędnej do przeprowadzenia kontroli dokumentacji, w szczególności wniosku, o którym mowa w art. 42 ust. 1 lub 2 u.o.d., oraz operatu przeciwpożarowego, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 u.o.d., wraz z postanowieniem, o którym mowa w art. 42 ust. 4c u.o.d.
Po przeprowadzeniu kontroli na podstawie art. 41a ust. 3 u.o.d. wojewódzki inspektor ochrony środowiska niezwłocznie wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a na podstawie art. 41a ust. 3a u.o.d. komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 u.o.d., oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c u.o.d. Zgodnie z art. 41a ust. 4a u.o.d. w przypadku postanowienia komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub zgodność z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 u.o.d., oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c u.o.d., właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Ww. przepisy stosuje się zgodnie z art. 41a ust. 6 u.o.d. w przypadku istotnej zmiany decyzji.

Obowiązek uzyskania **pozwolenia zintegrowanego** dotyczy prowadzących instalacje, 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 p.o.ś.). Od dnia 5 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. *w sprawie rodzajów instala-*

cji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.[121]
Ponadto na podstawie art. 48a ust. 1 u.o.d. (od 5 września 2018 r.) posiadacz odpadów obowiązany do: uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego. W art. 48a ust. 3 u.o.d. wskazano sposób obliczenia wysokości zabezpieczenia roszczeń, a w art. 48a ust. 4 u.o.d. określono możliwe formy zabezpieczenia roszczeń, jako: depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. Art. 10. ustawy o zmianie ustawy o odpadach ,nałożył na prowadzącego instalację, który ma pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. do 5 września 2019 r.), do złożenia wniosku o zmianę tego pozwolenia, w celu dostosowania go do przepisów zmienionych niniejszą ustawą. W przypadku, gdy prowadzący instalację nie dopełnił tego obowiązku, pozwolenie to wygasa w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie z art. 14 ww. ustawy posiadacz odpadów, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. do 4 września 2018 r.) uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jest obowiązany, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. do 5 września 2019 r.), złożyć wniosek o zmianę decyzji.

Ewidencja odpadów

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[122] u.o.d. Zgodnie z art. 66 ust. 1 u.o.d. posiadacz odpadów obowiązany jest do prowadzenia na bieżąco ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów zgodnie z katalogiem odpadów. W art. 67 u.o.d. ustawodawca określił dokumenty ewidencji odpadów. Natomiast Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 12 grudnia 2014 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów*[123].

Na podstawie art. 75 ust.1 pkt. 2 u.o.d. posiadacz odpadów prowadzący zbieranie lub przetwarzanie odpadów, obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów, sporządza roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami. Zgodnie z art. 237a ust. 1 pkt 1 i art. 237aa ust. 1 pkt 1 u.o.d. podmioty obowiązane przed dniem wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r., do sporządzenia i składania zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku

[121] Dz. U. z 2014 r. poz. 1169.

[122] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. *w sprawie katalogu odpadów* – Dz. U. poz. 1923, uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r., zastąpione rozporządzaniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. *w sprawie katalogu odpadów* – Dz. U. 2020 poz. 10.

[123] Dz. U. z 2014 r. poz. 1973, uchylony z dniem 1 maja 2019 r.

i unieszkodliwiania tych odpadów za rok 2017 i 2018 stosuje się przepisy dotychczasowe. Roczne sprawozdania za lata 2012–2018 należało sporządzać na wzorach formularzy określonych rozporządzeniem *w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach*[124].

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami[125]

BDO, zgodnie z art. 238 ust. 1 u.o.d., powinna być utworzona do 23 stycznia 2016 r. Wyżej wymieniony termin został wydłużony do dnia 24 stycznia 2018 r.[126] Minister właściwy do spraw środowiska ogłosi, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru podmiotów (art. 238 ust. 2 u.o.d.). Do chwili obecnej baza nie została utworzona.

W myśl art. 238 ust. 3 u.o.d.:

- centralne i wojewódzkie bazy danych dotyczące wytwarzania i gospodarowania odpadami – prowadzone przez marszałka województwa na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach[127],
- 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.,
- rejestry podmiotów wprowadzające baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub akumulatorów – prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach[128],

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;

[124] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. *w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach* (Dz. U. z 2010 r. Nr 249, poz.1674), uchylony z dniem 23 stycznia 2013 r. rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2014 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów* (Dz. U. 2014 r. poz. 1973), uchylony z dniem 1 maja 2019 r., rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. *w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów* (Dz. U. z 2019 r. poz. 819), uchylony z dniem 1 stycznia 2020 r.

[125] Dalej: BDO.

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

[127] Dz. U. z 2010 r. Nr 185 poz. 1243, ze zm., uchylony z dniem 23 stycznia 2013 r.

[128] Dz. U. z 2019 r. poz. 521.

– składowiskach odpadów, z podziałem na składowiska w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w tym informacje o zamkniętych składowiskach odpadów w trakcie monitoringu, zamkniętych składowiskach odpadów, dla których został zakończony monitoring, z podaniem współrzędnych położenia granic obszaru składowiska określonych w państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz rodzajów składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem składowisk odpadów, na których są składowane odpady zawierające azbest lub wydzielonych części na terenie składowisk zaliczonych do składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczonych do składowania wyłącznie odpadów zawierających azbest;
– poszczególnych rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów wraz z podaniem ich położenia, mocy przerobowych i rodzaju stosowanej technologii oraz ilości i rodzajów odpadów przetwarzanych w tych instalacjach;
– podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wraz z informacjami o ilości odebranych odpadów komunalnych, z podziałem na odbierane selektywnie i zmieszane, z wyodrębnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
– gospodarowaniu odpadami komunalnymi w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem z realizacji zadań, o których mowa w art. 9q i art. 9s ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, będący elementem BDO, prowadzony jest przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1 u.o.d.).

Marszałek województwa BDO (w tym rejestr podmiotów) prowadzi i aktualizuje. Ma on także obowiązek weryfikacji – art. 80 ust. 2 – znajdujących się w bazie informacji. BDO do dnia do dnia 24 stycznia 2018 r., tj. w terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy *o odpadach* minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest do ogłoszenia w Monitorze Polskim w formie komunikatu, informacji o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru podmiotów. Natomiast w Komunikacie Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami[129] ogłoszona została jedynie data – 24 stycznia 2018 r. – utworzenia rejestru podmiotów, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy *o odpadach*. Natomiast przepisy przejściowe dotyczące sprawozdawczości wskazują, że pierwsze sprawozdania mają zostać przesłane do właściwych organów za pośrednictwem BDO w 2020 r. za rok 2019.

Ustawa o u*trzymaniu czystości i porządku w gminach*

Natomiast ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu* czystości *i porządku w gminach*[130] określa warunki wykonywania działalności

[129] M.P. poz. 118.

[130] Dz. U. z 2019 r. poz. 1579.

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). Utrzymanie czystości i porządku na terenie własnej gminy należy do zadań własnych gminy.

Zgodnie z art. 9l ucpg prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, w granicach określonych w decyzji mocy przerobowych, jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi lub z gminą organizującą odbieranie odpadów komunalnych, wchodzącą w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub w innych przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 u.o.d., uniemożliwiających przyjmowanie zmieszanych odpadów komunalnych lub odpadów zielonych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja przewidziana do zastępczej obsługi tego regionu, jest obowiązany przyjąć przekazywane do tej instalacji odpady. Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*.

Zgodnie z art. 9oa ust. 1 ucpg prowadzący instalacje regionalne (po zmianach przepisów ustawy o odpadach instalacje komunalne służące przetwarzaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych) są zobowiązani do przekazania przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub gminie, z którymi ma zawarte umowy informacji 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.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy. – Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, ze zm.
2. Decyzja Wykonawcza Komisji UE 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE – Dz. Urz. UE L 208 z 17.08.2018, s. 38.
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2019 r. poz. 489.
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 t.j.
5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm.
6. Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. – Dz. U. z 2019 r. poz. 701.
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. – Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2019 r. poz. 1355 t.j.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – Dz. U. z 2016 r. poz. 934 (rozporządzenie utraciło ważność z dniem 8 września 2018 r.)
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – Dz. U. z 2018 r. poz. 1627.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. z 2014 r. poz. 1923, rozporządzenie zostało uchylone 7 stycznia 2020 r.
12. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów – Dz. U. z 2020 r. poz. 10
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach. – Dz. U. z 2015 r. poz. 1277.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – Dz. U. z 2017 r. poz. 2412.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów – Dz. U. z 2014 r. poz. 523.

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych – Dz. U. z 2016 r. poz. 2167.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r w sprawie sposobu i formy sporządzania planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego– Dz. U. z 2015 r. poz. 1016.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych produktów i o opakowaniach oraz gospodarce odpadami – Dz. U. z 2017 r. poz. 2377, rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2020 r.
19. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych produktów i o opakowaniach oraz gospodarce odpadami – Dz. U. z 2019 r. poz. 2414.
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych opłat za korzystanie ze środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 2490.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu
8. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
16. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska
17. Marszałkowie województw
18. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra Klimatu do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 14-04-2020 r.

MINISTER KLIMATU

DGO-I.480.62.2020.BM
1167946.3480567.2757760

Pan
Tadeusz Dziuba
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z 9 marca 2020 r. (znak: KSI.430.003.2019), przy którym przekazana została Informacja po kontroli pn. *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetworzenia odpadów komunalnych (MBP)*, przedstawiam stanowisko dotyczące skierowanych do Ministra Klimatu trzech wniosków pokontrolnych.

1) *Podjęcie działań w celu zapewnienia finansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji w zakresie odzysku i recyklingu odpadów powstających w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, po przeprowadzeniu analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów przetworzenia odpadów komunalnych, w szczególności paliw alternatywnych.*

Oferta finansowania gospodarki odpadami w ramach programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz w pewnym zakresie także w ramach działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest na tyle szeroka, że obejmuje niemal całą sferę krajową gospodarki odpadami. Działanie funduszy sięga od wsparcia na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i selektywnego zbierania odpadów do procesów finalnego zagospodarowania odpadów w różnego rodzaju instalacjach. Przykładowo w NFOŚiGW funkcjonuje m.in. Program priorytetowy *Racjonalna gospodarka odpadami*, którego budżet to ok. 950 mln zł, a wydatkowanie środków zaplanowano do roku 2026. W ramach Programu wyodrębniono *Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami* obejmującą wsparcie dla instalacji termicznego

przekształcania odpadów wytworzonych z odpadów komunalnych, z wytwarzaniem energii cieplnej w kogeneracji.

Ponadto wsparcie dla instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych zaplanowano również w działaniu *2.2 Gospodarka odpadami komunalnymi* w ramach POIiŚ 2014–2020. W wyniku ogłoszonych naborów konkursowych zawarto dwie umowy o dofinansowanie dla Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (ITPOK) w Gdańsku i w Olsztynie, w których paliwem będą m.in. odpady poprocesowe z przetwarzania odpadów komunalnych w innych instalacjach, w tym w instalacjach MBP.

Zaznaczam, że tzw. odpady poprocesowe powstające w instalacjach MBP w wyniku procesów przetwarzania głównie zmieszanych odpadach komunalnych w zasadzie nie nadają się do efektywnego wykorzystania w ramach dalszych procesów recyklingu, a również w niewielkim stopniu mogą być poddane odzyskowi – a jeśli już to głównie termicznemu. W świetle stosunkowo niewielkiej wydajności surowcowej na potrzeby późniejszego recyklingu procesów prowadzonych w instalacjach MBP przetwarzających odpady zmieszane, spalenie pozostałości z przetwarzania odpadów jest w zasadzie jedyną sensowną alternatywą dla składowania. Podkreślam, iż spalanie odpadów nie jest zaliczane do procesów recyklingu, natomiast jest kwalifikowane jako proces odzysku i to nie odzysku materiałowego, a termicznego, który jako taki nie przyczynia się do realizacji unijnych celów w obszarze gospodarki odpadami. Nie mniej jednak z uwagi na fakt, iż ze środków funduszy zaplanowano wsparcie zarówno dla instalacji termicznego przekształcania odpadów wytworzonych z odpadów komunalnych, jak również zaplanowano wsparcie dla innych form odzysku, w tym recyklingu wskazany we wniosku postulat pokontrolny należy uznać za zrealizowany.

2) *Podjęcie działań polegających na wprowadzeniu obowiązku ustalenia rzeczywistej masy odpadów powstających po procesach MBP przed poddaniem ich dalszym procesom przetworzenia w instalacji MBP.*

Przepisy ustawy o odpadach, zarówno z 27 kwietnia 2001 r. jak również obecnej ustawy z 14 grudnia 2012 r.[1], nałożyły na wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę odpadami obowiązek prowadzenia na bieżąco ewidencji odpadów[2].

Zatem instalacje MPB zobowiązane są do prowadzenia oddzielnej ewidencji dla poszczególnych rodzajów przyjmowanych i przekazywanych odpadów za pomocą karty przekazania odpadów (KPO) oraz ujmowania ich oraz odpadów przetworzonych w instalacji na karcie ewidencji odpadów (KEO).

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.
[2] Art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie prowadzonej ewidencji odpadów instalacje MBP, zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, podobnie jak inne podmioty gospodarujące odpadami, zobowiązane są również do sporządzania dla marszałków województw odpowiednich rocznych sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami[3], których zakres danych określa ustawa o odpadach.

3) Zakończenie prac i uruchomienie BDO (Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami) spełniającej wymagania art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[4].

BDO została uruchomiona i działa. W dniu 24 stycznia 2018 r. uruchomiony został rejestr podmiotów wprowadzających produkty, opakowania i gospodarujących odpadami (Rejestr-BDO). Rejestr-BDO stanowił pierwszy element Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Natomiast 1 stycznia 2020 r. uruchomione zostały kolejne moduły BDO – ewidencji oraz sprawozdawczości w zakresie odpadów komunalnych. Moduł sprawozdawczości jest obecnie poszerzany o sprawozdania „produktowe". BDO jest sukcesywnie rozbudowywana zgodnie z terminami określonymi w przepisach prawa

Dzięki elektronizacji określonych czynności związanych z gospodarką odpadami (prowadzenie ewidencji), organy kontroli mogą analizować na bieżąco zgodność faktycznie prowadzonej przez podmiot działalności w zakresie gospodarki odpadami, z zakresem zadeklarowanym w Rejestrze-BDO.

Przedstawiając powyższe stanowisko, proszę jednocześnie o przywrócenie i prolongowanie terminu na udzielenie odpowiedzi. Dłuższe procedowanie treści odpowiedzi wynika z utrudnień związanych z przejściem w tryb pracy zdalnej w związku z występowaniem zakażeń koronawirusem.

Z poważaniem

Z up. Ministra
Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Klimatu.

[3] Art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.003.2019

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2020 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu z dnia 14 kwietnia 2020 r. odnośnie do informacji o wynikach kontroli *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetworzenia odpadów komunalnych (MBP).*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1], przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

1. Przyjmuję wyjaśnienia Pana Ministra dotyczące pierwszego wniosku NIK o podjęcie działań w celu zapewnienia finansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji w zakresie odzysku i recyklingu odpadów powstających w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, po przeprowadzeniu analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów. Zgadzam się, że oferta finansowa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest szeroka i obejmuje niemal całą sferę krajową gospodarki odpadami. Jednak jak wykazały wyniki kontroli nadal odpady powstające w instalacjach MBP, w większości były poddawane procesom przetwarzania innym niż recykling i przygotowane do ponownego użycia, co w ocenie NIK zagraża osiągnięciu celów w zakresie przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu. Ocena NIK jest zbieżna z oceną Komisji Europejskiej, która w *Sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski*[2] wskazała, że: *W oparciu o analizę dotychczasowej i w wiążący sposób zaplanowanej polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki Polski, uznaje się, że istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50% odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu.* Kontrola NIK wykazała również, że w procesie mechanicznego przetwarzania odpadów komunalnych największy udział stanowiły odpady kwalifikowane jako pozostałości z mechanicznej obróbki odpadów oraz paliwo alternatywne, których zagospodarowanie ze względu na niewystarczające moce przerobowe dla ich przetworzenia były ograniczone. Ponadto odpady powstające w wyniku biologicznego przetworzenia w większości były deponowane na składowiskach odpadów, co zgodnie z ustawą o odpadach, należy

---

1 Dz. U. z 2019 r., poz. 489, ze zm.

2 Dokument roboczy służb KE z 24 września 2018 r. towarzyszący dokumentowi *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów, w tym sprawozdania dotyczącego systemu wczesnego ostrzegania dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu na 2020 r. w zakresie przygotowania do ponownego użycia/recyklingu odpadów komunalnych SWD(2018)426 final.*

ograniczać. Trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach MBP, były jednym z czynników, który przyczynił się w latach 2016-2019 (I półrocze), w kontrolowanych instalacjach MBP, do zwiększenia opłat za przyjmowane do przetworzenia odpady komunalne w granicach od 58,3% do 87,2%. Podkreślenia wymaga fakt, że wniosek NIK nie ograniczał się jedynie do przygotowania oferty finansowej, ale wskazał na potrzebę w pierwszej kolejności przeprowadzenia analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów przetworzenia odpadów komunalnych, w szczególności paliw alternatywnych. Wyniki kontroli NIK jednoznacznie wskazały na problemy z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów powstających w instalacjach MBP, co skłania do oceny, że szeroka oferta finansowa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie przyniosła zamierzonych efektów i nie zapewniła powstania niezbędnej sieci urządzeń i instalacji służących zagospodarowaniu wszystkich rodzajów odpadów. Ponadto wniosek NIK nie ograniczył się do oferty finansowej wyłącznie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ponieważ mogą być wspierane również inwestycje w gospodarce odpadami w mniejszej skali, które nie spełnią wymagań dla projektów finansowanych ze środków NFOŚiGW. Dopiero po przeprowadzeniu analizy potrzeb rynku dla zagospodarowania odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych można stworzyć system odpowiednich zachęt, w tym finansowych dla przyszłych inwestorów.

2. Odnosząc się do stanowiska Pana Ministra dotyczącego wniosku o podjęcie działań polegających na wprowadzeniu obowiązku ustalenia rzeczywistej masy odpadów powstających po procesach MBP przed poddaniem ich dalszym procesom przetworzenia w instalacji MBP zgadzam się, że przepisy ustawy o odpadach nałożyły na wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę odpadami obowiązek prowadzenia na bieżąco ewidencji odpadów. Było to przedmiotem kontroli NIK. Jednak sformułowanie przez NIK wniosku wynikało z ustaleń kontroli i dotyczyło sposobu ewidencjonowania rzeczywistej masy odpadów pomiędzy prowadzonymi w MBP procesami. U większości kontrolowanych podmiotów prowadzących instalacje MBP masa odpadów była jedynie szacowana, co w konsekwencji powodowało, że ewidencja odpadów nie była zgodna ze stanem rzeczywistym. Prowadzący instalacje MBP przekazywali więc marszałkowi województwa niezgodne ze stanem rzeczywistym roczne sprawozdania o odpadach. Pragnę podkreślić, że pomimo obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów w praktyce sposób ustalania masy przetwarzanych odpadów i ich ewidencjonowania nie zawsze jest zgodny ze stanem rzeczywistym.

3. Odnosząc się do problemu zakończenia prac i uruchomienia BDO (Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami) spełniającej wymagania art. 79 ustawy *o odpadach*, nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem Pana Ministra, że została ona uruchomiona i działa. Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na fakt, iż zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy *o odpadach* minister właściwy do spraw środowiska był zobowiązany do ogłoszenia w Monitorze Polskim w formie komunikatu, informacji o dacie utworzenia BDO, w tym rejestru. W Komunikacie Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. *w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami*[3] ogłoszona została jedynie data utworzenia rejestru (24 stycznia 2018 r.), o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy *o odpadach*. Zgodnie z art. 49 ust. 6 tej ustawy rejestr stanowi integralną część BDO, a to nie jest równoznaczne z utworzeniem BDO. Zgadzam się więc z Panem Ministrem, że rejestr podmiotów stanowił pierwszy element BDO. Zgodnie z ustaleniami NIK w ustawie z dnia 11 września 2015 r. *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym* w art. 108 zmieniającym ustawę *o odpadach* wprowadzono zmianę w art. 238 w ust. 1 określającą termin wejścia w życie BDO najpóźniej do 24 stycznia 2018 r. Można uznać więc, że ustawodawca dopuścił wcześniejszy termin uruchomienia poszczególnych elementów BDO np. rejestru podmiotów, ale BDO zawierająca wszystkie elementy wymagane ustawą *o odpadach* powinna zostać utworzona do 24 stycznia 2018 r. W art. 79 określono jakie informacje zawiera BDO, w tym w art. 79 ust. 3 zapisano, że BDO zawiera również informacje objęte rejestrem. Zwracam uwagę, że wyniki kontroli

[3] M.P. poz. 118.

Wykonania budżetu państwa w 2018 r. wykazały nieutworzenie przez Ministra Środowiska BDO, pomimo obowiązku wynikającego z art. 238 ust. 1 ustawy *o odpadach*. Zgodnie z ustaleniami NIK już w styczniu 2016 r. (ustalenia kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2017 r.*) obowiązek utworzenia BDO został przekazany do GIOŚ, gdzie przez dwa lata jej nie utworzono. Praktycznie ograniczono się do zlecenia ekspertyzy firmie zewnętrznej dotyczącej koncepcji BDO. Należy zauważyć, że ewidencja odpadów i sprawozdawczość były częścią poprzednio funkcjonującej bazy danych o odpadach (CSO). Ze względu na zmianę sposobu i terminów składania i sporządzania sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami, w tym odpadami poużytkowymi, oraz uzupełnienie o sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w 2017 r. dokonano kolejnych zmian w ustawie *o odpadach*[4]. Ze względu na nieutworzenie kolejnych modułów BDO dopuszczono wówczas składanie przez przedsiębiorców sprawozdań na zasadach obowiązujących przed zmianą przepisów ustawy *o odpadach*, za rok 2017 w 2018 r. i za rok 2018 w 2019 r. Należy również zauważyć, że wejście części przepisów z zakresu BDO, w tym art. 75 ust. 5 ustawy *o odpadach,* przewidziano dopiero na 1 stycznia 2020 r. Kolejna zmiana ustawy *o odpadach* w zakresie BDO została przyjęta przez Sejm 23 stycznia 2020 r.[5] i dotyczyła przesunięcia terminów składania sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami (do 30 czerwca 2020) oraz rocznych raportów GIOŚ za 2019 r. (do 30 listopada 2020 r.), ze względu na niefunkcjonowanie kolejnych modułów BDO.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

4 Dz. U. z 2017 r. poz. 2422, ze zm.
5 Dz. U. z 2020 r. poz. 150.