



KSI.430.7.2024

Nr ewid. 104/2024/P/23/039/KSI

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA RZECZ ZAPOBIEGANIA POWSTAWANIU ODPADÓW
I ZAPEWNIENIA RECYKLINGU

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawania odpadów i zapewnienia recyklingu

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska

Paweł Trzaskowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia

23.12.2024

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrów 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	8
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i informacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienie ich recyklingu	24
5.1.1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska	25
5.1.2. Urzędy marszałkowskie.....	28
5.1.3. Urzędy gmin	32
5.2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.....	38
5.2.1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska	39
5.2.2. Urzędy marszałkowskie.....	41
5.2.3. Urzędy gmin	45
5.3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.....	58
5.3.1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	59
5.3.2. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.....	65
5.3.3. Urzędy gmin	68
6. ZAŁĄCZNIKI	84
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	84
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	100
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	106
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	107

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BDO	baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CSO	Centralny System Odpadowy – baza danych, która przestała funkcjonować w 2018 r.
Dokumenty ewidencji odpadów	karta przekazania odpadów, karta ewidencji odpadów
dyrektywa 2008/98/WE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.)
dyrektywa odpadowa/ dyrektywa 2018/851	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r., str. 109)
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
gmina/urząd gminy	gmina, w tym gmina o statusie miasta, a także urząd gminy lub urząd miasta i gminy albo urząd miasta
gospodarka odpadami	wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 uod)
gospodarowanie odpadami	zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 uod)
GOZ	Gospodarka o obiegu zamkniętym ¹ – koncepcja zmierzająca do racjonalnego wykorzystania zasobów oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów. Ma na celu minimalizację zużycia surowców oraz powstawania odpadów, a tym samym zmniejszenie emisji i poziomów wykorzystania energii, poprzez tworzenie zamkniętej pętli procesów, w której powstające odpady traktowane są jako surowce w kolejnych etapach produkcyjnych
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
KEO	karta ewidencji odpadu
KPO	karta przekazania odpadu
Kpgo 2022	Krajowy plan gospodarki odpadami 2022, zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. nr 88 w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. z 2022 r. poz. 1030)
Kpgo 2028	Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. nr 96 w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M. P. poz. 702)
KPZPO	Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów – dokument ² opracowany zgodnie z art. 29 dyrektywy 2008/98/WE W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 dystrybucja środków z funduszy europejskich była uzależniona od spełnienia określonych warunków <i>ex-ante</i> (<i>warunków wstępnych</i>), w tym od istnienia programów zapobiegania powstawaniu odpadów, zgodnie z wymogami art. 29 dyrektywy 2008/98/WE

¹ <https://www.gov.pl/web/klimat/goz>

² www.gov.pl/web/klimat/zapobieganie-powstawaniu-odpadow

zmiana Kpgo 2022	Uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. poz. 509)
Mg	Jednostka przyjęta w BDO oraz sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami; 1 Mg = 1 tona = 1000 kg.
Minister	do 14 listopada 2019 r. Minister Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Minister Klimatu, od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo	do 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Środowiska, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu, od 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
odpady	każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 uod)
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane: <ul style="list-style-type: none"> a) z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych – przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 uod)
odzysk	jakikolwiek proces, którego głównym celem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 uod)
POiŚ	Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020
ponowne użycie	działanie polegające na wykorzystywaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone (art. 3 ust. 1 pkt 18 uod)
Porozumienie Projektu BDO	Porozumienie nr 1 z dnia 7 grudnia 2018 r. zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska a Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym na utworzenie oraz wdrożenie BDO, w którym określono wymagania oraz harmonogram realizacji Projektu BDO
przetwarzanie	procesy odzysku lub unieszkodliwiania w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie (art. 3 ust. 1 pkt 21 uod)

przygotowanie do ponownego użycia	odzysk polegający na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach którego produkty lub części produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności wstępnego przetwarzania (art. 3 ust. 1 pkt 22 uod)
PSZOK	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych
recykling	odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje 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 prac ziemnych (art. 3 ust. 1 pkt 23 uod)
rejestr	rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową i gospodarujących odpadami, prowadzony przez marszałka województwa na podstawie art. 49 ust.1 uod
ROP	rozszerzona odpowiedzialność producenta – mechanizm rządzący systemami gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów jak: odpady opakowaniowe, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz pojazdy wycofane z eksploatacji, mający na celu zapewnienie, aby wprowadzający produkty, ponosili odpowiedzialność finansową albo odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem
rozporządzenie ws. selektywnego zbierania odpadów	rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906), które zastąpiło Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2028) – utraciło moc 1 lipca 2021 r.
Rozporządzenie ws. wymagań dla odbierających odpady selektywne zbieranie	rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122)
raportowanie/ sprawozdania	roczne sprawozdanie/sprawozdania sporządzane przez podmioty gospodarujące odpadami – zgodnie z art. 73–76 uod
ucpg	ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.)
ustawa o zmianie ucpg	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.)
unieszkodliwianie odpadów	proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 uod)
uod	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.)
ustawa o opakowaniach	ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.)

ustawa o zmianie uod	ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.)
wfośigw	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej
właściciele nieruchomości	rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 ucpg)
wpgo	wojewódzki plan gospodarki odpadami
WSO	Wojewódzki System Odpadowy funkcjonujący w urzędach marszałkowskich do 2018 r.
zapobieganie powstawaniu odpadów	środki zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: <ul style="list-style-type: none"> a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu, b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi, c) zawartość substancji niebezpiecznych w materiałach i produktach (art. 3 ust. 1 pkt 33 uod)
związki gmin	Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej podjęły prawidłowe i skuteczne działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia recyklingu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w sposób prawidłowy i rzetelny zapewniono warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu?

2. Czy zapewniono prawidłowy, rzetelny i skuteczny nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu?

3. Czy zapewniono środki finansowe niezbędne do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
6 urzędów marszałkowskich
16 urzędów gmin
3 związki gminne
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
5 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w kontrolowanych poszczególnych jednostkach z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.

Dążeniem Unii Europejskiej jest stworzenie „społeczeństwa recyklingu”, którego celem będzie unikanie wytwarzania odpadów oraz wykorzystywanie odpadów jako zasobów³. W związku z powyższym określono w dyrektywie 2008/98/WE, będącej kluczowym aktem prawa w dziedzinie gospodarki odpadami Unii Europejskiej, hierarchię sposobów postępowania z odpadami, transponowaną do przepisów krajowych w art. 17 ustawy o odpadach, zgodnie z którą należy przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów, następnie zapewnić ich przygotowanie do ponownego użycia, recykling, w dalszej kolejności inne procesy odzysku, a w ostateczności unieszkodliwianie.

Przepisy Unii Europejskiej⁴ zobowiązały państwa członkowskie do osiągnięcia, w stosunku do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych, poziomów w zakresie ich przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, tj. do 2025 r. do minimum 55 %, do 2030 r. – 60 %, a do 2035 r. – 65 % oraz do ograniczenia masy składowanych odpadów do 2035 r. do 10 %, z czego w latach 2025–2029 do 30 %, 20 % w latach 2030–2034.

Wyzwaniem w gospodarce odpadami na najbliższe lata jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Oznacza to konieczność ograniczania ilości wytwarzanych odpadów oraz wykorzystywania powstałych odpadów.

Już w 2018 r. Komisja Europejska w sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącego Polski 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, iż Polska nie osiągnie celu na 2020 r. w odniesieniu do przygotowania 50 % odpadów komunalnych do ponownego wykorzystania/recyklingu”. Komisja Europejska uznała, że selektywne zbieranie odpadów nie jest w pełni skuteczne, brakuje zachęt gospodarczych skłaniających gospodarstwa domowe do segregacji, systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie funkcjonują skutecznie oraz, że niektóre zastrzeżenia, co do jakości danych dotyczących odpadów podważają wiarygodność zgłoszonych do Eurostatu wysokich współczynników recyklingu. Stanowisko Komisji Europejskiej potwierdziły wyniki kontroli NIK P/20/045 „Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów”.

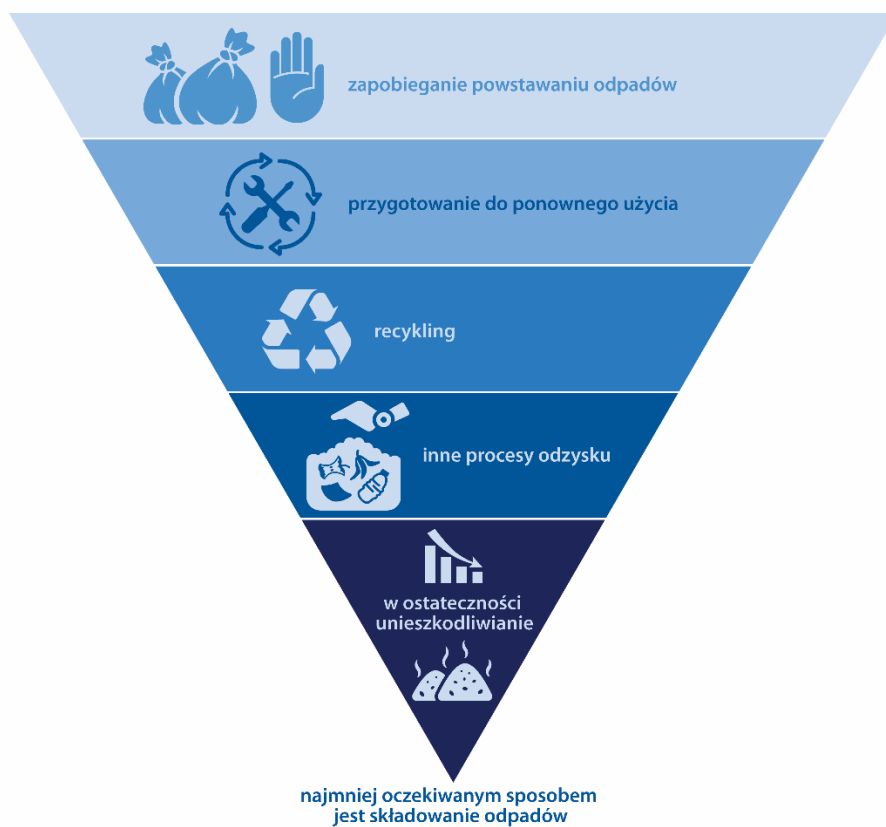
Niniejsza kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w celu ustalenia przyczyn zagrożenia nieosiągnięcia przez Polskę celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, a także niepełnego wdrożenia mechanizmów rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz nieskutecznych działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów.

³ Art. 11 dyrektywy 2008/98/WE.

⁴ dyrektywa odpadowa.

Infografika nr 1

Hierarchia sposobów postępowania z odpadami



Źródło: materiały własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Organy administracji publicznej nie w pełni zapewniły prawidłowe i skuteczne zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recykling

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu.

W efekcie w 2023 r. według Głównego Urzędu Statystycznego, w skali całego kraju do odzysku przekazano zaledwie 47,5 % odpadów, w tym do recyklingu tylko 15,8 %.

W kontrolowanych gminach, pomimo systematycznego wzrostu poziomu selektywnego zbierania odpadów, od 31,2 % w 2018 r. do 42,3 % w 2022 r., to jednak w 46,2 % tych jednostek i w 2 (z 3) związkach gmin nie osiągnięto zakładanych celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Stan ten stwarza realne zagrożenie nieosiągnięcia przez Polskę do 2025 r. celów, określonych w przepisach Unii Europejskiej, tj. w stosunku do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych poziomu 55 % przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Organy administracji publicznej w ograniczonym zakresie zapewniły warunki prawne dla realizacji zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu.

Minister, w ramach prowadzonych prac legislacyjnych mających na celu uregulowanie zasad zapobiegania powstawaniu odpadów, nie zapewnił skutecznego przygotowania pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, określonych w art. 8a dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851). W efekcie takiego postępowania Komisja Europejska – w lutym 2024 r. – podjęła kroki prawne przeciwko Polsce. Minister w kwietniu 2024 r. poinformował Komisję Europejską m.in. o wznowieniu prac nad systemem ROP, które do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 26 września 2024 r. były nadal w fazie koncepcyjnej. W związku z tym ograniczona była realizacja obowiązku pokrywania przez producentów kosztów związanych z wprowadzaniem przez nich do obrotu produktów m.in. w zakresie selektywnego zbierania i recyklingu odpadów powstałych z wprowadzonych produktów.

W 25 % kontrolowanych gmin z opóźnieniem opracowano projekty uchwał dostosowujące regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach do znowelizowanych przepisów wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskutek czego rady tych gmin podjęły te uchwały po terminie. Ponadto pomimo wynikającego z tej ustawy obowiązku zapewnienia odbioru przez gminy wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, to w 25 % kontrolowanych gmin opracowane projekty uchwał ograniczały taką możliwość, a rady tych gmin takie projekty przyjęły. W żadnym z projektów ww. uchwał nie uwzględniono możliwości utworzenia punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Z kolei w 2 kontrolowanych gminach, w których utworzono punkty ponownego użycia produktów, nie uregulowano ich funkcjonowania w uchwałach w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach.

Sprawowany przez kontrolowane organy administracji publicznej nadzór nad realizacją zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu nie był rzetelny.

Pomimo podjęcia działań w celu utworzenia i administrowania BDO mającej umożliwić, zgodnie z Kpgo 2022, monitorowanie rynku odpadów, Minister nie zapewnił, do dnia zakończenia kontroli NIK, jej pełnej funkcjonalności.

BDO nie zapewniała możliwości bezpośredniego pozyskiwania rzetelnych danych z zakresu gospodarki odpadami, w tym na potrzeby: prowadzenia procesów legislacyjnych; dokonywania oceny skutków regulacji; opracowania strategicznych dokumentów planistycznych – zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i krajowym. Niemożliwe było bezpośrednie wygenerowanie

danych pozwalających na bieżące monitorowanie rynku odpadów, w tym danych dotyczących osiąganych poziomów zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, a także wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów.

W żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie prowadzono bieżącego monitoringu osiąganych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Ponadto w żadnym z tych urzędów nie wykonano wszystkich planowanych kontroli w tym zakresie. Pomimo że marszałkowie województw wydawali decyzje dotyczące produktów ubocznych, to w żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie przeprowadzono kontroli realizacji postanowień zawartych w tych decyzjach. Tym samym marszałkowie województw w istotny sposób ograniczyli sobie źródła pozyskiwania informacji na potrzeby dokonywania oceny skuteczności i efektywności działania w obszarze gospodarki odpadami na terenie województwa.

W 43,7 % skontrolowanych gmin stwierdzono nieprawidłowości w sposobie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Nieprawidłowości w sposobie postępowania z odpadami stwierdzono również w 46,1 % punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obsługujących te gminy.

W gminach nie dysponowano rzetelnymi informacjami o faktycznych ilościach zebranych odpadów w ww. punktach oraz o sposobie ich zagospodarowania.

W niemal 1/3 gmin nie poddano kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości bądź nierzetelnie realizowano ten obowiązek.

Organy administracji publicznej, jak i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie zapewniły wystarczających środków finansowych niezbędnych do realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Ponadto finansowanie tych zadań ze środków NFOŚiGW nie było w pełni prawidłowe.

W latach 2018–2023 (III kw.) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zapewnił finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu ze środków własnych, a także z budżetu środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Ze środków własnych finansowano w przedmiotowym zakresie przedsięwzięcia realizowane w ramach 3 programów priorytetowych. Wykonanie planu wypłat na ich realizację wyniosło łącznie 1 863 608 tys. zł. Niezgodnie z celem przedsięwzięcia finansowano projekty związane z przeciwdziałaniem ASF⁵, na co w formie dotacji, w ramach zawartych 52 umów wydatkowano do 30 września 2023 r. 29 668,1 tys. zł.

W kontrolowanych wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami w okresie objętym kontrolą, wydatkowano ze środków własnych łącznie 66 165,6 tys. zł. Jednak ww. finansowaniem nie objęto działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, a tylko 1,8 % ww. środków wydatkowano, w formie pożyczek, na instalacje recyklingu. W strategiach działania wfośiGW i w ustalonych priorytetach przewidywano możliwość finansowania zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, ale tylko w 2 spośród 5 kontrolowanych wfośiGW określono wskaźniki realizacji celów w ww. zakresie.

W skontrolowanych gminach i związkach gmin wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowanie odpadami komunalnymi rosły w poszczególnych latach⁶. Pomimo to koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w gminach przewyższały wpływy z ww. opłat.

⁵ Rozwój infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami afrykańskiego pomoru świń, dalej: „ASF”

⁶ Przykładowo w 2022 w gminach były wyższe o 65,7 %, a w związkach gmin – o 92,9 %, w porównaniu do 2018 r.

Organy administracji publicznej, poza nielicznymi wyjątkami, prawidłowo i rzetelnie zapewniły warunki organizacyjne i informacyjne dla realizacji zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu.

Zarówno w Ministerstwie, jak i w 66 % urzędów marszałkowskich, 93,7 % urzędów gmin i 3 związkach gmin struktura organizacyjna była dostosowana do realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Minister realizował działania informacyjne zlecając opracowanie, dla jednostek samorządu terytorialnego, wytycznych wspierających realizację przez nie zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, a także prowadził w tym zakresie kampanie informacyjno-edukacyjne. Również kontrolowane urzędy gmin i urzędy marszałkowskie prowadziły takie działania, które głównie dotyczyły sposobu postępowania z odpadami komunalnymi. Jednak w niewielkim stopniu ich przedmiotem było zapobieganie powstawaniu odpadów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

<p>Organizacja realizacji zadań Ministra</p>	<p>Zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i informacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienie ich recyklingu</p> <p>Działania Ministra w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu realizował Departament Gospodarki Odpadami⁷, a jego pracownicy mieli określony w formie pisemnej, aktualny zakres obowiązków i odpowiedzialności, a także posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. [str. 25]</p>
<p>Przewlekłe prowadzone procesy legislacyjne</p>	<p>W Ministerstwie w zakresie gospodarowania odpadami opracowano i procedowano 12 projektów ustaw, a także podjęto prace nad nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej system kaucyjny. Ponadto w maju 2024 r. rozpoczęto prace nad projektem zmian ustawy o odpadach dotyczących m.in. przeniesienia dotychczasowych kompetencji Ministra w zakresie administrowania BDO na IOŚ-PIB. Do zakończenia kontroli projekt ten nie uzyskał wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.</p> <p>Wnioski o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektów ustaw – oznaczonych numerami UC73⁸ i UC81⁹, transponujących dyrektywy 2018/851 oraz 2018/852¹⁰, zostały złożone po upływie terminu transpozycji, tj. do 5 lipca 2020 r., odpowiednio po 115 dniach (UC73) i po 204 dniach od tej daty. Ponadto projekt ustawy oznaczony numerem UC43¹¹ został przekazany pod obrady Rady Ministrów po upływie 411 dni od terminu transpozycji ww. dyrektyw. [str. 25–26]</p>
<p>Minister nie zapewnił pełnej transpozycji ROP</p>	<p>W Ministerstwie wstrzymano prace nad ustawą transponującą zasady ROP. Na skutek nieprzygotowania pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących ROP, określonych w art. 8a dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851) Komisja Europejska – w lutym 2024 r. – podjęła kroki prawne przeciwko Polsce. [str. 26–27]</p>
<p>Działania informacyjne i edukacyjne Ministra</p>	<p>W ramach prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych Minister zlecał wykonanie opracowań, wytycznych, rekomendacji oraz analiz dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Prowadzono również kampanie informacyjne i edukacyjne m.in. ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi pn.: „Piątka za segregację”. Ponadto kampanie te dotyczyły m.in. GOZ, propagowania ponownego użycia przedmiotów, zrównoważonej konsumpcji i niemarnowania żywności.</p> <p>Prowadzono również prace nad kolejną kampanią edukacyjną dotyczącą zapobiegania powstawaniu odpadów żywności oraz przeciwdziałaniu stratom i marnotrawstwu żywności. [str. 28]</p>

⁷ Dalej: „DGO”.

⁸ UC73 – projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

⁹ UC81 – projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰ Dyrektywa 2018/851 i dyrektywa 2018/852.

¹¹ UC43 – projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – transponujący tzw. pakiet odpadowy”, tj. dyrektywy: 2018/851, 2018/852 oraz dyrektywę 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mający na celu m.in. ustanowienie nowych wymagań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, wprowadzający nowe definicje, w tym ROP, określający nowe wymagania dotyczące sprawozdawczości.

Organizacja realizacji zadań w urzędach marszałkowskich	W okresie objętym kontrolą w 4 spośród 6 urzędów marszałkowskich zapewniono warunki prawne i organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia ich recyklingu. W jednym urzędzie marszałkowskim nie aktualizowano na bieżąco regulaminów wewnętrznych, a także zakresów czynności pracowników, stosownie do realizowanych zadań. Ponadto regulaminy wewnętrzne nie odzwierciedlały w pełnym zakresie podziału zadań przypisanych pracownikom. Natomiast w drugim urzędzie marszałkowskim stan zatrudnienia pracowników nie zapewnił pełnej realizacji zadań w ww. zakresie. [str. 28]
Nierzetelne dane w sprawozdaniach z realizacji wpgo	W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego nie sporządzono sprawozdania z realizacji wpgo. W 2 urzędach marszałkowskich nie uwzględniono w ww. sprawozdaniach danych za 2019 r., a w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego podano dane szacunkowe. Jedynie w 3 spośród 6 urzędów marszałkowskich identyfikowano problemy związane z realizacją zadań w zakresie recyklingu odpadów. [str. 30]
Ograniczone działania informacyjne i edukacyjne w urzędach marszałkowskich	W 3 (z 6) urzędów marszałkowskich wskazano na konkretne działania edukacyjne i informacyjne, które odnosiły się do zapobiegania powstawaniu odpadów. Monitorowano efekty podejmowanych działań, a jako ich efekty wskazywano ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów czy wyższy udział segregowanych odpadów. [str. 31–32]
Organizacja realizacji zadań w urzędach gmin	W 15 (z 16) kontrolowanych gmin i w 3 związkach gmin wyznaczono komórki organizacyjne i pracowników do realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. [str. 32]
Nieterminowe opracowanie projektów regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach	Spośród 16 ¹² . kontrolowanych urzędów gmin w 4 (25 %) stwierdzono opóźnienia w opracowaniu projektów uchwał w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, które wyniosły od 46 do 413 dni. [str. 32]
Ograniczenie możliwości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych	W 4 (z 16) urzędów gmin w opracowanych projektach regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach ograniczono możliwość przekazywania niektórych rodzajów odpadów komunalnych, pomimo że gminy miały obowiązek zapewnić właścicielom nieruchomości możliwość pozbycia się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych w zamian za wnoszoną przez nich opłatę za odbiór i zagospodarowanie tych odpadów. Ograniczano przyjmowanie odpadów rozbiórkowo-budowlanych, w tym materiałów izolacyjnych takich jak papa, wełna mineralna, styropian, a także tekstyliów i odzieży oraz opon. Ponadto w jednej gminie ograniczono dostęp do PSZOK, ponieważ zdecydowano o utworzeniu od 1 lipca 2020 r. takiego punktu w miejscu oddalonym o około 20 km od miasta. [str. 33–34]
Nie tworzą punktów napraw i ponownego użycia	W regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach nie uwzględniono możliwości utworzenia oraz zasad funkcjonowania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. W 2 gminach utworzono punkty ponownego użycia produktów, choć nie uregulowano ich funkcjonowania w uchwałach w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. [str. 34]
Nie podejmowano decyzji o wybudowaniu instalacji przetwarzania odpadów komunalnych	Żadna z kontrolowanych gmin nie postanowiła o wybudowaniu samodzielnie instalacji służącej przetwarzaniu odpadów komunalnych. Spośród 16 gmin 4 przekazały gospodarowanie odpadami komunalnymi związkom gmin. Wytworzone na terenie poszczególnych gmin odpady komunalne przekazywano do instalacji komunalnych, również poza obszarem województwa, odległych nawet o ponad 600 km lub poza granicami kraju, do których przekazywano odpady z selektywnej zbiórki. [str. 36]

¹² Dla Miasta i Gminy w Rynie 27 listopada 2020 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami uchwaliło regulamin utrzymania czystości i porządku i uchyliło określone w gminnych regulaminach utrzymania czystości i porządku przepisy.

**Niezgodne z ucpg
analizy stanu
gospodarki odpadami
komunalnymi**

Spośród 13 gmin w 6 (46,1 %) sporządzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi niezgodnie z art. 9tb ucpg. [str. 36–37]

**Ograniczone działania
informacyjne
i edukacyjne na rzecz
zapobiegania
powstawaniu odpadów**

W 4 (z 13) gminach prowadzono działania informacyjne i edukacyjne na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów. Działań takich nie prowadzono w kontrolowanych 3 związkach gmin.

W 13 gminach i 3 związkach gmin prowadzono działania informacyjne i edukacyjne dotyczące sposobu postępowania z odpadami komunalnymi, m.in. poprzez publikację informacji na stronach internetowych, dystrybucję ulotek i współpracę z placówkami oświatowymi. W 12 gminach i 3 związkach gmin monitorowano realizację efektów działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami. W jednej gminie nie monitorowano realizacji tych zadań.

W 4 spośród 13 (30,8 %) gmin nie ustalono mierników i nie określono zakładanych efektów podejmowanych działań edukacyjnych. [str. 37]

**Niezapewnienie
narzędzia
dla monitorowania
wdrażania
zapobiegania
powstawaniu odpadów**

Sprawowanie nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

W Kpgo 2022 określono, że BDO będzie narzędziem do monitoringu wdrażania zapobiegania powstawaniu odpadów. Minister, na podstawie zawartego 7 grudnia 2018 r. Porozumienia Projektu BDO, powierzył IOŚ-PIB utworzenie i uruchomienie BDO. Środki finansowe na wdrożenie BDO przez IOŚ-PIB oraz jego utrzymanie i rozwój zapewnił NFOŚiGW. Minister do swoich kompetencji pozostawił odpowiedzialność za infrastrukturę techniczno-informatyczną oraz nadzór merytoryczny, tj. zadania finansowane, poprzez rezerwę celową poz. 59, ze środków NFOŚiGW.

Pomimo że od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2024 r. na utworzenie i obsługę BDO wydatkowano łącznie 76 661,3 tys. zł¹³, Minister nie doprowadził do tego, aby BDO stanowiła narzędzie służące do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu – a tym samym nie zapewnił rzetelnej realizacji działania rekomendowanego w Kpgo 2022. Bieżący monitoring rynku odpadów w ww. zakresie prowadzony był w Ministerstwie w sposób niewystarczający – z powodu długotrwałego procesu pozyskania danych o odpadach z BDO oraz braku możliwości weryfikacji danych w niej gromadzonych pod kątem ich rzetelności i spójności. [str.39–40]

Niewystarczające zasoby informatyczne były przyczyną opóźnień w uruchamianiu kolejnych modułów BDO. W związku z tym podejmowano próby skorzystania z infrastruktury innych jednostek, kolejno ZUS i NASK S.A, z czego ostatecznie zrezygnowano.

**Brak
funkcjonalności
BDO**

Z powodu braku funkcjonalności BDO nie było możliwości weryfikacji, jakie i w jakim czasie wprowadzano korekty, utrudnione było ustalenie przyczyn rozbieżności między danymi z BDO a danymi przekazanymi do GUS za 2020 r. BDO nie stanowiła więc źródła wiarygodnych danych.

BDO nie posiadała również funkcji, która umożliwiłaby wyliczenie dla całego kraju poziomów wskazanych w art. 79 ust. 2 pkt 4 uod. Ponadto na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz na potrzeby opracowania Kpgo 2028, korzystano głównie z danych pochodzących z CSO i GUS sprzed pięciu lat.

Minister w maju 2024 r. podjął działania zmierzające do przekazania IOŚ-PIB administrowania BDO. W tym celu opracowano założenia do zmian przepisów uod. Ponadto w IOŚ-PIB oszacowano koszty związane z funkcjonowaniem systemu BDO w latach 2025–2034, na poziomie ogółem 369 250,00 tys. zł. Minister złożył wnioski o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu dotyczącego ww. zmian, jednak do dnia zakończenia kontroli w Ministerstwie wpis ten nie został dokonany. [str. 40–41]

¹³ Łącznie wydatki poniesione w Ministerstwie z budżetu państwa oraz IOŚ-PIB ze środków NFOŚiGW.

Korzystanie z danych BDO w ograniczonym zakresie	W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie opracowano projekty Kpgo 2022 i Kpgo 2028, odnoszące się do realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Opracowano również zmianę Kpgo 2022 w celu uzupełnienia zapotrzebowania na inwestycje dotyczące instalacji do zagospodarowania odpadów, w szczególności do recyklingu, oraz w zakresie informacji o źródłach dochodów na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji infrastruktury gospodarki odpadami, tzw. „luki inwestycyjnej”. Przy sporządzaniu ww. dokumentów w ograniczonym zakresie korzystano z danych z BDO, na skutek braku jej pełnej funkcjonalności. [str. 27]
Niezrealizowanie obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 uod	Do zakończenia kontroli Minister nie zrealizował obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 uod, tj. pomimo przekazania BDO do użytkowania nie ogłosił w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – w formie komunikatu – informacji o dacie utworzenia BDO. W terminie określonym w ustawie o odpadach, tj. 24 stycznia 2018 r., uruchomiono jedynie Rejestr BDO, co Minister ogłosił w formie komunikatu ¹⁴ . [str. 41]
Prowadzenie i aktualizowanie listy instalacji komunalnych	We wszystkich kontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzono i aktualizowano w BIP listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadały wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji. [str. 41]
Ograniczone możliwości pozyskiwania danych o odpadach z BDO	Ze względu na ograniczoną funkcjonalność BDO, w tym brak udostępnienia użytkownikom Modułu Raportowego, w urzędach marszałkowskich dane i informacje o wytwarzanych odpadach i sposobach ich zagospodarowania za 2018 r. pozyskano z informacji i raportów z WSO, zaś dane za lata 2019–2022 od IOŚ-PIB (raporty generowane z BDO), a ponadto: ze sprawozdań rocznych o odpadach; danych GUS; na podstawie ankiet wysyłanych do gmin oraz podmiotów gospodarujących odpadami, a także od wioś. Od 2019 r., tj. od rozpoczęcia gromadzenia danych i informacji o ilości wytwarzanych poszczególnych rodzajów odpadów i sposobach ich zagospodarowania w BDO nie było możliwości wygenerowania zbiorczych informacji. [str. 41–42]
Nieprawidłowości w prowadzeniu BDO	We wszystkich urzędach marszałkowskich stwierdzono nieprawidłowości, w prowadzeniu BDO, które dotyczyły niewprowadzania do BDO wymaganych danych, w tym decyzji z zakresu gospodarki odpadami, niedotrzymywania terminów dokonania wpisu do rejestru lub aktualizacji wpisu do rejestru. W 2 urzędach marszałkowskich nie zidentyfikowano podmiotów, które były zobowiązane do dokonania wpisu do BDO, nie podejmowano również działań w celu ukarania podmiotów niedokonujących wpisów do rejestru lub nieaktualizujących tych wpisów zgodnie z uod. [str. 29]
Zgłaszano Ministrowi problemy dotyczące BDO	Część nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru wynikało z braku odpowiednich funkcjonalności systemu BDO, których usunięcie nie leżało w kompetencjach urzędów marszałkowskich. O wadach i brakach rejestru marszałkowie informowali Ministra wskazując konkretne potrzeby i rozwiązania usprawniające jego działanie. [str. 30]
Brak danych w systemie BDO za lata 2018–2019	W poszczególnych urzędach marszałkowskich, w okresie tworzenia systemu BDO, wprowadzane dane dotyczące decyzji z zakresu odpadów do rejestru na podstawie informacji zawartych w WSO, a decyzje otrzymane od organów ochrony środowiska były wprowadzone do repozytorium BDO, jednak część z nich została usunięta podczas prowadzonych zmian w BDO. Brak było możliwości wygenerowania w systemie BDO danych za 2018 i 2019 r. W związku z tym dane te przechowywane były w urzędach marszałkowskich w wersji papierowej. [str. 30]

¹⁴ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M. P. z 2018 r. poz. 118).

Ograniczony nadzór nad gospodarką odpadami w urzędach marszałkowskich

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich nie prowadzono bieżącego monitoringu osiąganych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, a także osiąganych efektów w odniesieniu do założeń określonych w wpgo. W 2 urzędach marszałkowskich stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego sprawozdanie z realizacji wpgo za lata 2017–2019 nie obejmowało wszystkich danych z 2019 r. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego podstawą sporządzenia sprawozdania były m.in. informacje otrzymane z gmin w wyniku przeprowadzonych badań (ankiety, zapytania). Tylko w 3 urzędach marszałkowskich dysponowano pełnymi informacjami o liczbie funkcjonujących punktów napraw i punktów wymiany rzeczy.

W 3 spośród 6 urzędów marszałkowskich stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sposobu weryfikacji sprawozdań rocznych o odpadach.

Nie wzywano również do przedkładania dokumentów źródłowych (np. dokumentów ewidencji odpadów).

W ograniczonym zakresie prowadzono kontrole. W żadnym urzędzie marszałkowskim nie przeprowadzono wszystkich planowych kontroli gospodarki odpadami, a także nie przeprowadzono kontroli realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych.

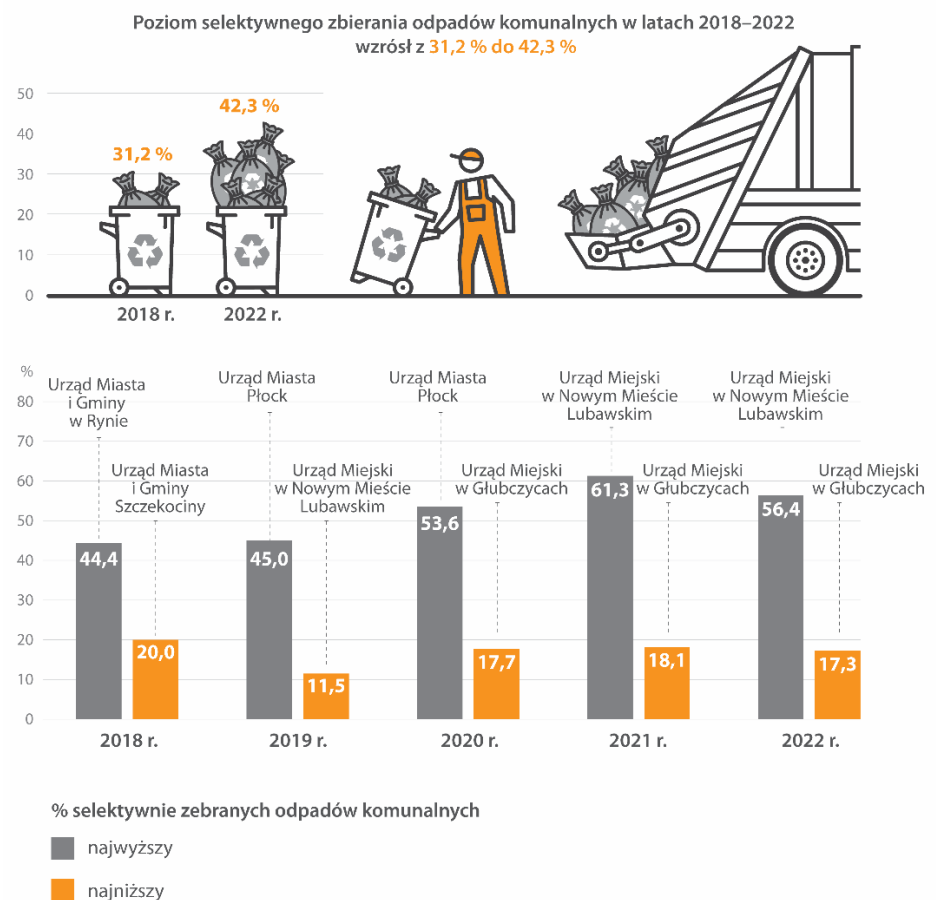
[str. 43–45]

Niski udział selektywnie zbieranych odpadów komunalnych

Według danych z 14 gmin w stosunku do masy wytworzonych odpadów komunalnych w 2018 r. selektywnie zebrano 31,2% odpadów komunalnych. Według danych z 15¹⁵ kontrolowanych gmin w 2019 r. selektywnie zebrano 34,9%, w 2020 r. 42,9%, w 2021 r. 43,1%, w 2022 r., 42,3% odpadów komunalnych. [str. 46]

Infografika nr 2

Niski udział selektywnego zbierania odpadów komunalnych



Źródło: materiały własne NIK.

¹⁵ Brak danych dla Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

<p>Stały wzrost udziału selektywnie zbieranych w 3 gminach</p>	<p>Udział selektywnie zbieranych odpadów nie był zależny od zmian masy wytworzonych odpadów komunalnych. Jedynie w 3 gminach odnotowano stały wzrost udziału selektywnie zbieranych odpadów komunalnych. Natomiast w 2 gminach odnotowano spadek udziału selektywnie zbieranych odpadów komunalnych. [str. 46]</p>
<p>2 gminy objęły systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkie nieruchomości na swoim terenie</p>	<p>Spośród 13 gmin¹⁶ 2 objęły systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W 3 gminach, pomimo objęcia systemem wszystkich nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie wszyscy mieszkańcy segregowali odpady. Żadna z kontrolowanych gmin nie korzystała z odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ustawy ucpg. [str. 48]</p>
<p>Nieprawidłowości w sposobie zbierania odpadów komunalnych</p>	<p>W 7 (z 16) gminach (43,7 %) stwierdzono nieprawidłowości w sposobie selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Odpady były gromadzone w pojemnikach niespełniających wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie selektywnego zbierania odpadów – pojemniki były w niewłaściwych kolorach i źle oznakowane. Były one również przepełnione i niezabezpieczone przed działaniem czynników atmosferycznych. W 6 gminach i 2 związkach gmin w PSZOK stwierdzono nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu i w sposobie zbierania odpadów. Ograniczona była m.in. dostępność PSZOK dla mieszkańców lub nie zapewniono właściwej informacji o jego funkcjonowaniu. Stwierdzono również przypadki ograniczenia w przyjmowaniu do PSZOK niektórych rodzajów odpadów, komunalnych w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, a także odpadów niekwalifikujących się do medycznych oraz odzieży i tekstyliów, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3a ucpg można było ograniczyć ilość a nie rodzaj przyjmowanych odpadów. Odpady, w tym odpady niebezpieczne, gromadzono w niewłaściwych pojemnikach. Ponadto: pojemniki nie były prawidłowo oznakowane; odpady były magazynowane niezgodnie z wymaganiami; niezabezpieczone przed czynnikami atmosferycznymi. Stwierdzono również przypadek braku wagi pozwalającej na rzetelne ustalenie masy przyjmowanych do PSZOK odpadów, a także przypadki niewłaściwej klasyfikacji przyjmowanych odpadów oraz nieprowadzenia ich ewidencji. [str. 48–51]</p>
<p>Brak rzetelnej wiedzy o zagospodarowaniu odpadów zbieranych w PSZOK</p>	<p>W kontrolowanych gminach informacje o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych zbieranych w PSZOK pochodziły ze sprawozdań składanych przez podmioty prowadzące te punkty. W przeważającej części odpady selektywnie zebrane w PSZOK przekazywano do instalacji komunalnych, co nie pozwalało na rzetelne ustalenie jakim faktycznie procesom przetworzenia je poddawano. W ww. instalacjach odpady były bowiem jedynie przygotowywane do dalszych procesów. Również kontrolowane związki gmin przekazywały odpady zbierane w PSZOK do instalacji komunalnych. [str. 52–53]</p>
<p>Ograniczone działania dla zapobiegania powstawaniu odpadów</p>	<p>Spośród 13 kontrolowanych gmin w 3 (23 %) prowadzono punkty napraw/wymiany rzeczy. Działalność 2 punktów nie została formalnie uregulowana. W 2 punktach stwierdzono nieprawidłowości. W gminach nie zorganizowano również możliwości przekazywania żywności. Takie inicjatywy podejmowały podmioty niezależne od gmin. Natomiast na terenie jednej gminy w PSZOK prowadzony był punkt „drugiego życia odpadów”, w tym czyszczenia i drobnych napraw. [str. 53]</p>
<p>Nieosiągnięcie wymaganych celów</p>	<p>W 6 spośród 13 gmin (46,2 %) i 2 spośród 3 związków gmin w poszczególnych latach nie osiągnięto wymaganych, zgodnie z art. 3b ust. 1 ucpg, poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. [str. 53–54]</p>

¹⁶ Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim Urząd Miasta i Gminy w Rynie Urząd Miejski w Nidzicy – obowiązki przejęły związki gmin.

**Ograniczony nadzór
i kontrola podmiotów
gospodarujących
odpadami**

W gminach nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad realizacją obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań o odpadach komunalnych przez podmioty nimi gospodarujące. W 2 gminach nie skorzystano z możliwości zażądania dokumentów źródłowych¹⁷ od podmiotów sporządzających sprawozdania, w 3 gminach nierzetelnie weryfikowano sprawozdania, a w jednej gminie akceptowano niewłaściwą klasyfikację niektórych rodzajów odpadów wykazywaną w sprawozdaniach. W 2 gminach nie sprawowano nadzoru nad podmiotami odbierającymi i gospodarującymi odpadami komunalnymi w zakresie obowiązku składania rocznych sprawozdań oraz nie podjęto działań w celu wymierzenia kar pieniężnych, określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, do czego zobowiązywał art. 9zb ust.1 ucpg.

Spośród 14 gmin w 2 nie przeprowadzono kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne zgodnie z wymogami art 9u ucpg, natomiast w 3 gminach nie prowadzono tych kontroli w latach 2018–2020, a w jednej gminie w latach 2020–2023 (do 23 października 2023 r.)

Nierzetelnie nadzorowano również w 2 gminach obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości. [str. 54–58]

Zdjęcie nr 1

Nieprawidłowy sposób oznakowania pojemników do zbierania odpadów komunalnych



Źródło: materiały własne NIK.

Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

**Nieprawidłowości
w finansowaniu
przez NFOŚiGW działań
w zakresie zapobiegania
powstawaniu odpadów
i ich recyklingu**

W latach 2018–2023 (III kw.) NFOŚiGW dysponował środkami na finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu ze środków krajowych¹⁸, a także z budżetu środków europejskich w ramach POiŚ – działanie 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Środkami krajowymi finansowano przedsięwzięcia realizowane w ramach 3 programów priorytetowych: „Racjonalna gospodarka odpadami”¹⁹ Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2. i 2.5. Programu Operacyjnego

¹⁷ KPO, KEO, faktury, kwity wagowe, itp.

¹⁸ NFOŚiGW dysponuje środkami, o których mowa w art. 401 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.).

¹⁹ Dalej: „pp. Rgo”.

Infrastruktura i Środowisko 2014–2020²⁰, „Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny”²¹ (od 15 listopada 2022 r.). Wykonanie planu wypłat na realizację pp. Rgo oraz pp. Współfinansowanie POIiŚ wyniosło łącznie 930 146 tys. zł, co stanowiło (łącznie dla pożyczek i dotacji) 60,6 % kwoty planowanej.

Na wsparcie projektów w ramach działania 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi” POIiŚ 2014–2020 wypłacono 933 462 tys. zł, co stanowiło 106,6 % planu wypłat (zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł).

W 14 spośród 20 umów na dofinansowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w ramach pp. Rgo stwierdzono nieprawidłowości polegające na: zawieraniu aneksów do umów po upływie terminów wyznaczonych na zakończenie realizacji przedsięwzięcia (11 umów); sfinansowaniu przedsięwzięcia „Rozwój infrastruktury technicznej związanej z unieszkodliwianiem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF w Kole Łowieckim „JENOT” w Łącku”, w której zakres rzeczowy zadania pozostawał bez związku z nazwą przedsięwzięcia; określeniu w 2 umowach efektu ekologicznego przedsięwzięcia niepozwalającego na rzetelną ocenę efektu przedsięwzięcia. Ponadto w pp. Rgo nieprawidłowości polegały na finansowaniu w formie dotacji, w ramach części 1. „Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów”, przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwianiem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami afrykańskiego pomoru świń (ASF), co nie służyło realizacji celu określonego w programie. Na przeciwdziałanie ASF zawarto 52 umowy dotacji łącznie na 30 031,6 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 29 668,1 tys. zł).

Ponadto nie określono wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji celu programu w zakresie recyklingu odpadów, niewłaściwie zdefiniowano efekty ekologiczne w 2 z 20 zbadanych umów, zawartych w ramach programu.

[str.59–63]

Ograniczone kontrole prowadzone przez NFOŚiGW

W NFOŚiGW, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano 985 kontroli realizacji postanowień zawieranych przez NFOŚiGW umów (kontrole planowe oraz rezerwa planu kontroli), z czego wykonano 669 kontroli, co stanowiło 67,9 % planu. W latach 2020–2021 liczba wykonywanych kontroli w stosunku do liczby kontroli ujętej w planie wyniosła odpowiednio: 43,2 % i 43,4 % planu. Zmniejszenie liczby kontroli spowodowane było epidemią COVID-19 i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa pracowników. Z tego powodu od marca 2020 r. w NFOŚiGW zawieszono prowadzenie kontroli na miejscu realizacji projektów (do połowy 2021 r. większość kontroli prowadzono poprzez analizę dokumentów w siedzibie NFOŚiGW).

[str. 63–64]

Ograniczone finansowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu przez wfośigw

W 5 kontrolowanych wfośigw w obowiązujących w okresie objętym kontrolą strategiach działania i listach przedsięwzięć priorytetowych zawarto obszary i dziedziny, w ramach których było możliwe finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Jednak zaledwie w 2 spośród 5 wfośigw określono wskaźniki realizacji celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. W przypadku WFOŚiGW w Katowicach określono wskaźniki realizacji celów strategicznych, w tym w odniesieniu do zadań priorytetowych w zakresie zapewnienia recyklingu przyjęto 2 wskaźniki tj.: ograniczenie masy składowanych odpadów (Mg/rok) i masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu (Mg/rok).

Kontrolowane wfośigw na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami wypłaciły, w okresie objętym kontrolą, wyłącznie ze środków własnych łącznie 66 165,6 tys. zł. Dofinansowania udzielano w formie dotacji i pożyczek.

W łącznej kwocie wypłat pożyczki stanowiły 87,8 %.

[str.65–68]

²⁰ Dalej: „pp. Współfinansowanie POIiŚ.”

²¹ Dalej: „pp.Rkbk”.

Wpływy z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów znacząco rosły

W okresie objętym kontrolą wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za gospodarowania odpadami komunalnymi rosły w poszczególnych latach w odniesieniu do 2018 r.: w 2019 r. wzrosły o 19,3 %, w 2020 r. o 56,2 %, w 2021 r. o 64,7 %, w 2022 r. o 65,7 %. W kontrolowanych związkach gmin w latach 2018–2022 wpływy z opłat wyniosły łącznie 445 651,8 tys. zł, w tym w 2018 r. – 60 406,2 tys. zł. W kolejnych latach wpływy z opłat były wyższe od uzyskanych w 2018 r.: w 2019 r. o 18,5 %, w 2020 r. o 60,7 %, w 2021 r. o 65,8 %, w 2022 r. o 92,9 %. [str. 68–70 i str. 74]

Prowadzenie wydzielonego rachunku do gromadzenia środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

We wszystkich gminach zostały założone rachunki dla środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ust. 1ab ucpg. Sposób prowadzenia tego wydzielonego rachunku budził wiele wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności w kontekście art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²², zgodnie z którym jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Środki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi²³ były w skontrolowanych urzędach gmin przekazywane na koniec każdego dnia – na rachunek podstawowy budżetu. [str. 71–72]

Nie zapewniano dodatkowych środków na finansowanie gospodarki odpadami

W kontrolowanych gminach i 2 związkach gmin nie podjęto działań w celu zapewnienia dodatkowych dochodów na finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, ze sprzedaży surowców wtórnych, produktów przygotowanych do ponownego użycia, działalności punktów napraw. Tylko w jednym związku gmin przy ustalaniu stawek opłat uwzględniono dochody z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. [str. 72–73 i 75]

W latach 2018–2023 w gminach podwyższano stawki opłat

W 77 % skontrolowanych gmin miesięczna opłata stanowiła iloczyn liczby osób zamieszkujących nieruchomość i wysokości stawki. W pozostałych gminach ustalano stawkę dla gospodarstwa domowego. W latach 2018–2023 w gminach podwyższano stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od jednego do 4 razy. [str. 75]

W gminach i związkach gmin ustalano stawki opłaty podwyższonej, a w 4 gminach i jednym związku gmin zastosowano zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami

W kontrolowanych gminach ustalono wysokość stawki podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, na których nie segregowano odpadów. Stawka ta była od 1,45 do 3 razy wyższa od stawki podstawowej.

W 4 gminach i jednym związku gmin zastosowano zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami na podstawie art. 6k ust. 4 ucpg. [str. 73 i 75]

Koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w gminach były wyższe od wpływów z opłat

W latach 2018–2022 koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w 13 gminach wyniosły łącznie 447 514,9 tys. zł i były wyższe od uzyskanych wpływów z opłat o 35 584,6 tys. zł (o 8,6 %).

Tylko w jednej gminie deficyt wystąpił jedynie 2020 r. Po dwukrotnym podwyższeniu opłat od 2021 r. deficyt został zlikwidowany. W 2 gminach deficyt odnotowano w 2 latach analizowanego okresu, trzykrotne podwyższenie stawek opłat spowodowało jego likwidację od 2021 r. W 3 gminach, w których deficyt odnotowano w 3 latach analizowanego okresu, podwyższenie stawek opłat spowodowało jego likwidację w 2021 r. i 2022 r. W jednej gminie deficyt wystąpił w 2 latach – 2018 i 2021. W 2 gminach deficyt odnotowano w 4 latach analizowanego okresu, podwyższenie stawek opłat spowodowało jego likwidację od 2022 r. W 4 gminach deficyt występował przez 5 lat i dwu lub trzykrotne podwyższenie stawek opłat nie spowodowało jego likwidacji.

Deficyt w finansowaniu systemu gospodarki odpadami gminy pokryły dochodami własnymi oraz środkami z nadwyżki powstałej w latach poprzednich. [str. 75–77]

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

²³ Dalej: „środki z opłat”.

**Wydatkowanie
środków pochodzących
z opłat pobieranych
od właścicieli
nieruchomości**

W 11 gminach i 3 związkach gmin środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości wydatkowane były, zgodnie z wymogami ucpg, na cele związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. na odbiór, transport i zbieranie odpadów, edukację ekologiczną oraz utrzymanie PSZOK. W 2 gminach stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. [str. 78-79 i 80-81]

**Koszty odbioru
i zagospodarowania
odpadów komunalnych
w związkach gmin
przewyższyły
wpływy z opłat**

W latach 2018-2022 koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w kontrolowanych związkach gmin wyniosły łącznie 433 549,6 tys. zł i były niższe od uzyskanych wpływów z opłat o 12 102,2 tys. zł (o 2,7%). Deficyt środków wystąpił w 2 latach analizowanego okresu i wynosił 5173,1 tys. zł w 2018 r. (w 2 związkach gmin) i 6205,1 tys. zł w 2021 r. (w 3 związkach gmin). Związki gmin deficyt w finansowaniu systemu gospodarki odpadami, pokrywały z innych dochodów oraz z nadwyżki budżetu, w tym z rozliczenia systemu gospodarowania odpadami z lat poprzednich. [str. 79-80]

**Działania w celu
pozyskania
dodatkowych środków
na finansowanie
gospodarki odpadami**

Spośród 13 kontrolowanych gmin tylko 6 (46,1 %) podjęło działania w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie gospodarki odpadami. W 5 gminach w wyniku podjętych działań pozyskano środki w łącznej wysokości 7609,1 tys. zł oraz wstępną promesę na środki w wysokości 1950,0 tys. zł. [str. 85-83]

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli – w celu poprawy skuteczności realizacji zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i ich recyklingu – Najwyższa Izba Kontroli, wnioskuje o:

**Minister Klimatu
i Środowiska**

- 1) Podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów z zakresie ROP.
- 2) Podjęcie adekwatnych do potrzeb działań w celu zapewnienia wywiązania się przez Polskę z wynikającego z przepisów UE zobowiązania do osiągnięcia w 2025 r., w stosunku do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych, poziomu 55 % w zakresie ich przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.
- 3) Podjęcie działań w celu doprecyzowania w art. 6r ust. 1ab ucpg zasad prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do gromadzenia środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w sposób gwarantujący zachowanie przejrzystości gromadzenia środków i ich wydatkowania na cele określone w art. 6r ust. 2–2b ucpg oraz z zachowaniem zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych.
- 4) Wprowadzenie do BDO funkcjonalności, które zapewnią możliwość rzetelnego i skutecznego monitorowania rynku odpadów, w tym realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

**Marszałkowie
województw**

- 1) Zapewnienie dokonywania oceny możliwości technicznych i organizacyjnych w zakresie zagospodarowania odpadów na terenie województwa zgodnie z przyjętymi celami, wykorzystując bieżące monitorowanie osiąganych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
- 2) Zapewnienie dokonywania oceny skuteczności i efektywności działania w obszarze gospodarki odpadami na terenie województwa, poprzez prowadzenie kontroli podmiotów gospodarujących odpadami, w tym odpadami opakowaniowymi, a także kontroli realizacji postanowień decyzji w sprawie nadania statusu produktu ubocznego.

**Wójtowie,
burmistrzowie,
prezydenci miast
na prawach powiatu**

- 1) Zapewnienie przestrzegania zasad hierarchii sposobów postępowania z odpadami, poprzez inicjowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych.
- 2) Zapewnienie weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy dla osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, poprzez dokonywanie rzetelnych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie gminy.

**Prezesi zarządów
wojewódzkich
funduszy ochrony
środowiska
i gospodarki wodnej**

- 1) Rozważenie możliwości zwiększenia poziomu dofinansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu na obszarze swojego działania, adekwatnego do potrzeb w tym zakresie.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i informacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu

Organy administracji publicznej zapewniły warunki organizacyjne i informacyjne dla realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. Nie w pełni zapewniły one warunki prawne

Minister zapewnił, w okresie objętym kontrolą, warunki organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Realizując zadania określone w Kpgo 2022 Minister podejmował współpracę z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami oraz realizował działania informacyjne i edukacyjne w ww. zakresie.

Jednak w ramach prowadzonych prac legislacyjnych dwie dyrektywy UE²⁴, regulujące zagadnienia gospodarki odpadami, nie zostały w pełni i terminowo²⁵ transponowane do przepisów krajowych – w zakresie wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W Ministerstwie wstrzymano prace nad ustawą transponującą zasady ROP, pomimo zgłoszenia projektu tej ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

W 2 urzędach marszałkowskich nie zapewniono w pełni warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzono BDO, na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 uod, jednak stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. W ograniczonym zakresie prowadzono w urzędach marszałkowskich kontrole podmiotów gospodarujących odpadami oraz działania informacyjne i edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

W kontrolowanych urzędach gmin i związkach gmin wyznaczono komórki organizacyjne do realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, a pracownikom prawidłowo przypisano takie zadania do realizacji.

Jednak w 25 % kontrolowanych gmin z opóźnieniem podjęto prace nad przygotowaniem projektów uchwał w sprawie regulaminów czystości i porządku w gminach, a w konsekwencji podjęto takie uchwały od 46 do 413 dni po upływie terminu określonego w ustawie o zmianie ucpg. Natomiast w przypadku 25 % opracowanych w urzędach gmin projektów uchwał w sprawie regulaminów czystości i porządku w gminach ograniczono możliwość przekazania gminie niektórych rodzajów odpadów komunalnych.

W żadnej z gmin i związków gmin w przyjętych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach nie uwzględniono możliwości utworzenia, oraz nie określono zasad funkcjonowania punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Żadna z kontrolowanych gmin nie postanowiła o wybudowaniu samodzielnie instalacji służącej przetwarzaniu odpadów komunalnych.

W 46,1 % gmin sporządzano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi niezgodnie z art. 9tb ucpg. W 13 gminach i 3 związkach gmin prowadzono działania informacyjne i edukacyjne dotyczące sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.

²⁴ Dyrektywa 2018/851, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, dalej: „dyrektywa 2018/852”.

²⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 ostatecznym terminem na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 był 5 lipca 2020 r.

5.1.1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Minister zapewnił warunki organizacyjne dla realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu

Działania Ministra w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu realizował Departament Gospodarki Odpadami²⁶. Do jego zadań²⁷ należały, m.in.: realizacja zadań Ministra w zakresie gospodarki odpadami, w tym GOZ, prowadzenie spraw związanych z ewidencją odpadów i sprawozdawczością oraz spraw w zakresie tworzenia, rozwoju i utrzymania BDO. Pracownicy DGO mieli określony w formie pisemnej, aktualny zakres obowiązków i odpowiedzialności, a także posiadali wykształcenie i doświadczenie pozwalające na realizowanie powierzonych im zadań.

Przewlekłość prac legislacyjnych przy wielu ustawach

W ramach prowadzonych w okresie objętym kontrolą prac legislacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami opracowano i procedowano 12 projektów zmian w obowiązujących ustawach, m.in. w:

- ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (3 projekty zmian),
- ustawie o odpadach (4 projekty zmian),
- ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami (projekt zmiany),
- ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (2 projekty zmian).

Ponadto ponownie podjęto prace nad nowelizacją ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw wprowadzającej system kaucyjny, który powinien zacząć funkcjonować od stycznia 2025 r. W uzasadnieniu dla podjęcia prac nad zmianą ww. ustawy wskazano pojawiające się wątpliwości, czy obecne przepisy są wystarczające do zapewnienia planowego uruchomienia systemów kaucyjnych oraz rzetelnego ich prowadzenia.

W maju 2024 r. rozpoczęto prace nad projektem zmian ustawy o odpadach dotyczących m.in. przeniesienia dotychczasowych kompetencji Ministra w zakresie administrowania BDO na IOŚ-PIB. Do zakończenia kontroli projekt ten nie uzyskał wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Przyczyną tego były zastrzeżenia Ministra Finansów do powierzenia w całości IOŚ-PIB administrowania BDO.

Wśród działań legislacyjnych, regulujących kwestie zapobiegania powstawaniu odpadów, wydano 2 rozporządzenia Ministra określające warunki utraty statusu odpadów²⁸, dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw oraz dla odpadów destruktu asfaltowego.

W Ministerstwie opracowano projekt ustawy zmieniającej ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁹. Zmiana dotyczyła dodania pkt 6a w art. 3 ust. 2, gdzie określono tworzenie i utrzymanie punktów napraw w gminach jako zadanie fakultatywne gminy. W hierarchii sposobów postępowania z odpadami, ustalonej w art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach, zapobieganie powstawaniu odpadów i przygotowanie do ponownego użycia (a tym samym zmniejszenie ilości odpadów) znajdują się odpowiednio: na pierwszym i drugim miejscu.

Prace nad objętymi szczegółowym badaniem 2 projektami ustaw trwały w Ministerstwie od 141 do 530 dni – od rozpoczęcia prac nad przygotowaniem projektu do wprowadzenia ich do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów i od 918 do 1001 dni – od rozpoczęcia opracowywania projektu do przedłożenia go Radzie Ministrów.

²⁶ Dalej: „DGO”.

²⁷ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa (wprowadzonym zarządzeniem Ministra – Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 10, Dz. Urz. MK z 202 r. poz. 28, Dz. Urz. MŚ z 2016 r. poz. 41.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw (Dz. U. poz. 2330, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (Dz. U. poz. 2468).

²⁹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).

I tak w przypadku:

- ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw³⁰ od rozpoczęcia opracowania projektu ustawy, tj. 23 listopada 2018 r., do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów upłynęło 530 dni, a do przedłożenia projektu Radzie Ministrów – 1001 dni;
- ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw³¹ od rozpoczęcia opracowania projektu ustawy, tj. 9 czerwca 2020 r., do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów upłynęło 141 dni, a do przedłożenia projektu Radzie Ministrów – 918 dni.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 ostatecznym terminem na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 był 5 lipca 2020 r.

Wnioski o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektów ustaw transponujących dyrektywy 2018/851 oraz 2018/852 – oznaczonych numerami UC73³² i UC81³³ – zostały złożone po upływie ww. terminu odpowiednio:

- po 115 dniach od tej daty, tj. 28 października 2020 r. (UC73),
- po 204 dniach od tej daty, tj. 25 stycznia 2021 r. (UC81).

Ponadto projekt ustawy oznaczony numerem UC43³⁴ został przekazany pod obrady Rady Ministrów 20 sierpnia 2021 r., tj. po upływie 411 dni od ww. daty

Minister nie zapewnił pełnej transpozycji ROP

W Ministerstwie 2 sierpnia 2021 r. opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, wprowadzający przepisy dotyczące ROP, tj. zobowiązujące producentów produktów do ponoszenia finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie na etapie cyklu życia produktu, gdy opakowanie staje się odpadem, w tym za selektywną zbiórkę i przetwarzanie odpadów. Jednak prace nad tym projektem zostały wstrzymane.

Pomimo że w Ministerstwie przygotowano projekty ustaw transponujących do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851)³⁵, nie uwzględniono w nich wszystkich regulacji

³⁰ 23 listopada 2018 r. – rozpoczęcie opracowywania projektu; 6 maja 2020 r. – zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w wykazie nr UC43; 15 września 2021 r. – przekazanie pod obrady Sejmu.

³¹ 9 czerwca 2020 r. – rozpoczęcie opracowywania projektu; 28 października 2020 r. – zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w wykazie nr UC73, 3 lutego 2023 r. – przekazanie pod obrady Sejmu,

³² UC73 – projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

³³ UC81 – projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

³⁴ UC43 – projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – transponujący tzw. pakiet odpadowy”, tj. dyrektywy: 2018/851, 2018/852 oraz dyrektywę 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mający na celu m.in. ustanowienie nowych wymagań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, wprowadzający nowe definicje, w tym ROP, określający nowe wymagania dotyczące sprawozdawczości.

³⁵ Tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC43), projektu zmiany ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC73), projektu z 2 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC81).

dotyczących ROP, tym samym Minister nie zapewnił pełnej transpozycji art. 8a ust. 5 tej dyrektywy³⁶. Przepis ten wymagał m.in. ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiednich ram monitorowania i egzekwowania, tak aby producenci produktów i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z ROP wypełniały te obowiązki, także w przypadku sprzedaży na odległość, oraz by środki finansowe były właściwie wykorzystywane, a wszystkie podmioty zaangażowane we wdrażanie systemów ROP przekazywały wiarygodne dane. Ponadto jeżeli na terytorium danego państwa członkowskiego wiele organizacji realizuje w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z systemów ROP, to państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden organ niezależny od prywatnych interesów lub organ publiczny do nadzoru realizacji obowiązków wynikających z ROP.

W ograniczonym zakresie korzystano z danych i informacji zawartych w BDO

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie opracowano projekty Kpgo 2022 i Kpgo 2028, w których uwzględniono zadania z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu.

Ponadto ze względu na konieczność spełnienia przez Polskę jednego z kryteriów podstawowego warunku (ex-ante), ustanowionego dla perspektywy finansowej UE 2021–2027, opracowano zmianę Kpgo 2022. Przewidywała ona uzupełnienie tego dokumentu o ocenę zapotrzebowania na inwestycje w zakresie instalacji do zagospodarowania odpadów, w szczególności do recyklingu oraz o informację o źródłach dochodów na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji infrastruktury gospodarki odpadami, tzw. „luki inwestycyjnej”. W celu jej opracowania zlecono IOŚ-PIB wykonanie ekspertyzy pn. „Raport dotyczący sytuacji na rynku odpadów komunalnych w Polsce”, obejmującej poszczególne zagadnienia. Na tej podstawie w znowelizowanym Kpgo 2022 wskazano na potrzebę utworzenia nowych 814 PSZOK wraz z punktami napraw i wymiany rzeczy używanych, a także przebudowę i zmodernizowanie ok. 30 % funkcjonujących PSZOK (tj. ok. 570). Określono również potrzeby inwestycyjne w zakresie przygotowania i przetwarzania odpadów w procesach recyklingu oraz koszty budowy PSZOK (ok. 3,69 mln zł brutto) i modernizacji funkcjonujących PSZOK (ok. 2,46 mln zł brutto). Przy sporządzaniu tego projektu skorzystano z danych pochodzących z CSO, GUS, NFOŚiGW (w zakresie realizowanych projektów z dofinansowaniem ze środków krajowych i UE), wpgo (z uwzględnieniem planów inwestycyjnych) oraz sprawozdań z wykonania wpgo za lata 2014–2016. Nie korzystano z danych z BDO, ze względu na wprowadzone w 2020 r. przepisy epizodyczne (dotyczące przeciwdziałania COVID-19), które zmieniły terminy składania w BDO sprawozdań o odpadach za 2019 r., przesuwając wprowadzenie danych do BDO na trzeci i czwarty kwartał 2020 r. Przy sporządzaniu zmiany Kpgo 2022 nie brano pod uwagę niezwyfikowanych jeszcze danych o odpadach wprowadzonych do BDO.

W Ministerstwie przygotowano również projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie Kpgo 2028, którego integralnym elementem był KPZPO. Dla opracowania ww. planu wykorzystano analizy opracowane w 2019 r. przez IOŚ-PIB, a także „Ekspertyzę na potrzeby aktualizacji Krajowego planu gospodarki odpadami (2028)”³⁷ oraz opracowania wymienione powyżej. Wykorzystano również dane, które pochodziły z CSO, tj. dane sprzed 2018 r., oraz dane GUS, urzędów marszałkowskich i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. W ograniczonym zakresie wykorzystano dane z BDO, z lat 2019–2021.

Współpraca z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami

Realizując zadanie określone w Kpgo 2022, dotyczące podjęcia przez Ministra współpracy z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami, powołał on m.in.:

- Zespół doradczy do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (23 listopada 2020 r.). Podstawowym celem jego powołania było bieżące monitorowanie aktualnej sytuacji w zakresie gospodarki odpadami oraz dostosowanie przepisów krajowych do prawa Unii Europejskiej;
- Zespół doradczy do spraw GOZ (21 września 2022 r.) w celu wsparcia działań Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw GOZ.

³⁶ Do zakończenia kontroli NIK.

³⁷ Ekspertyza przygotowana przez IOŚ-PIB w listopadzie 2021 r.

Działania informacyjne i edukacyjne Ministra

W ramach prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych, zgodnie z zadaniem określonym w Kpgo 2022, Minister zlecił opracowania pt. „Rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego”. Ponadto zlecił opracowanie ekspertyzy pn. „Analiza efektywności systemów zbierania odpadów komunalnych”. W dokumencie tym zidentyfikowano i przedstawiono istniejące systemy zbierania odpadów komunalnych, ich funkcjonowanie wraz z analizą efektywności, w szczególności pod względem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania.

Opracowano również wytyczne, rekomendacje oraz analizy dotyczące zapobiegania postawianiu odpadów i ich recyklingu.

W latach 2019–2021 przeprowadzono ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną, skierowaną do ogółu społeczeństwa, z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi pn.: „Piątka za segregację”. W ramach tej kampanii zaktualizowano serwis internetowy w domenie: www.naszemięci.pl, zaktualizowano przewodnik dla gmin nt. wspólnego systemu segregacji odpadów komunalnych, mailowo rozesłano pakiety dotyczące zasad jednolitego systemu segregacji odpadów oraz przeprowadzono konkurs dla administracji jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto opracowano i zrealizowano spoty telewizyjne wyemitowane w ogólnopolskich stacjach telewizyjnych.

W 2021 r. opracowano materiały informacyjno-edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów dotyczące przeciwdziałaniu marnowaniu żywności dla branży spożywczej i społeczeństwa.

W 2022 r., w ramach kampanii „Nasz klimat”, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne dotyczące GOZ, zapobiegania powstawaniu odpadów, propagowania ponownego użycia przedmiotów, zrównoważonej konsumpcji i niemarnowania żywności. Zrealizowano także konkurs skierowany do Kół Gospodyń Wiejskich pn. „W moim domu nic się nie marnuje”. Kampanię „Nasz klimat” kontynuowano w 2023 r.

Prowadzono również, zgodnie z zadaniami określonymi w Kpgo 2028 prace nad kampanią edukacyjną dotyczącą zapobiegania powstawaniu odpadów żywności oraz przeciwdziałaniu stratom i marnotrawstwu żywności.

5.1.2. Urzędy marszałkowskie**Warunki prawne i organizacyjne w urzędach marszałkowskich**

W okresie objętym kontrolą w 4 urzędach marszałkowskich³⁸ prawidłowo zapewniono warunki prawne i organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. W ich strukturach organizacyjnych wyznaczono właściwe komórki organizacyjne, a w regulaminach organizacyjnych oraz regulaminach wewnętrznych określono dla tych komórek właściwe zadania.

We wszystkich kontrolowanych urzędach marszałkowskich pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie do realizacji powierzonych im zadań. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego nie aktualizowano na bieżąco regulaminów wewnętrznych Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych (PZ) oraz Departamentu Opłat Środowiskowych (OŚ), a także zakresów czynności pracowników, stosownie do realizowanych zadań w ww. zakresie. Ponadto regulaminy wewnętrzne obu departamentów nie odzwierciedlały w pełnym zakresie podziału zadań przypisanych im do realizacji. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego w jego strukturze organizacyjnej wskazano odpowiednie komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu odpadów, a zadania związane z tym zakresem zostały przypisane poszczególnym pracownikom, jednak stan zatrudnienia pracowników nie zapewnił pełnej realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów.

³⁸ Urzędy marszałkowskie województw: śląskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego.

**Nieprawidłowości
w prowadzeniu BDO
w urzędach
marszałkowskich**

We wszystkich kontrolowanych urzędach marszałkowskich, na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 uod, prowadzono BDO, w tym rejestr o którym mowa w art. 49 uod. W BDO znajdowały dane, dokumenty i informacje, wprowadzone i aktualizowane w 2 odrębnych modułach tj. Rejestr oraz Sprawozdawczość. W rejestrze BDO gromadzono decyzje administracyjne oraz informacje z wniosków złożonych przez podmioty zarejestrowane w tej bazie. Przed uruchomieniem BDO, do 2021 r., decyzje organów ochrony środowiska wpisywane były do WSO. We wszystkich urzędach marszałkowskich stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia BDO. Dotyczyły one braku w tej bazie części wymaganych informacji, w tym informacji o decyzjach wydanych przez organy ochrony środowiska, niedotrzymywania terminów dokonania wpisu lub aktualizacji wpisu do rejestru BDO.

W 2³⁹ spośród 6 urzędów marszałkowskich nie zidentyfikowano podmiotów, które były zobowiązane do dokonania wpisu do BDO, nie podejmowano również działań w celu ukarania podmiotów, które nie dokonywały wpisów do rejestru lub tych wpisów nie aktualizowały zgodnie z uod, co m.in. tłumaczono brakiem takich obowiązków ustawowych.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** w toku oględzin BDO ustalono, że dane w niej zawarte nie obejmowały części informacji określonych w art. 52 oraz art. 80 ust. 3 uod. Stwierdzono, że na 16 przypadków niezaktualizowania danych o decyzjach w BDO, w 11 przypadkach zamieszczono kopie (skany) decyzji, na podstawie których powinny zostać dokonane aktualizacje, a w 5 przypadkach odpowiednie dokumenty nie zostały załączone.

Badanie terminowości podejmowania działań związanych z 15 wnioskami podmiotów o wykreślenie z rejestru BDO wykazało, że w 10 przypadkach (sprawy z lat 2021–2022) realizowano czynności z przekroczeniem 30 dniowego terminu.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** przy wpisie wniosków do rejestru, w 5 przypadkach przekroczone 30-dniowy termin. Przekroczenia wyniosły od 5 do 64 dni. Ponadto w 3 przypadkach aktualizacji wniosków dokonano z przekroczeniem od 32 do 150 dni.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego** ustalono, że 48 spośród 72 kopii ostatecznych decyzji nie zostało zamieszczonych w systemie BDO. W okresie objętym kontrolą 491 podmiotów złożyło do Marszałka 514 wniosków o wykreślenie z systemu BDO. Wnioski wprowadzono do systemu BDO po ich uprzednim zweryfikowaniu, przy czym 33 spośród 153 wniosków wprowadzono z naruszeniem terminu 30 dni od dnia jego otrzymania. Informacje znajdujące się w rejestrze dotyczące decyzji dla poszczególnych podmiotów były niekompletne lub wielokrotnie przypisane w systemie.

**Marszałkowie
województw zgłaszali
Ministrowi uwagi
dotyczące BDO**

Nieprawidłowości w prowadzeniu rejestru BDO w urzędach marszałkowskich nie wynikały w każdym przypadku z winy prowadzących rejestr, ponieważ były skutkiem uwarunkowań technicznych oraz braku odpowiednich funkcjonalności BDO, których wdrożenie nie leżało w kompetencjach tych jednostek. W urzędach marszałkowskich, w okresie tworzenia systemu BDO, wprowadzano do rejestru BDO dane dotyczące decyzji na podstawie informacji zawartych w WSO. Dane o ww. decyzjach, otrzymane od organów ochrony środowiska, były wprowadzone do repozytorium BDO, jednak część z nich bezpowrotnie zaginęła podczas transponowania wcześniejszej wersji BDO na nową. Brak było możliwości wygenerowania w systemie BDO danych za 2018 i 2019 r. Dane te przechowywane były w wersji papierowej. O wadach i brakach rejestru BDO marszałkowie województw informowali Ministra, wskazując konkretne potrzeby i rozwiązania usprawniające jego działanie.

³⁹ Urzędy Marszałkowskie Województwa: Opolskiego, Podkarpackiego.

Niepełne dane
w sprawozdaniach
z realizacji wpgo

Dla oceny stopnia realizacji zadań ujętych wpgo marszałkowie województw, zgodnie z art. 39 ust. 1 uod, zobowiązani byli do sporządzenia sprawozdań za okres do 2019 r. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego nie sporządzono takiego sprawozdania. W 2⁴⁰ urzędach marszałkowskich w sprawozdaniach nie uwzględniono danych za 2019 r., a w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego podano dane szacunkowe, co tłumaczono brakiem funkcjonalności BDO, pozwalającej na generowanie raportów i zestawień z poziomu wojewódzkiego.

W 3 urzędach
marszałkowskich
wskazywano
na problemy dotyczące
możliwości poddania
odpadów procesom
recyklingu

W 3⁴¹ urzędach marszałkowskich, w ramach monitorowania rynku odpadów, wskazano na problemy związane z realizacją zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Najczęściej były to problemy związane z brakiem możliwości poddania niektórych rodzajów odpadów recyklingowi.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** zidentyfikowanymi problemami w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu były m.in.: niezadawalająca świadomość ekologiczna mieszkańców w zakresie ograniczenia ilości odpadów oraz prawidłowej selektywnej zbiórki odpadów; niewystarczająca moc przerobowa instalacji do recyklingu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, brak wystarczającej liczby PSZOK.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** najważniejszymi zidentyfikowanymi problemami były m.in.: niewystarczająca ilość i moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji oraz brak ich odbierania w części gmin; w zakresie odpadów papieru, tektury, metalu, tworzyw sztucznych i szkła – brak możliwości jednoznacznego wskazania wydajności instalacji do recyklingu odpadów; brak przekazywania odpadów budowlanych przez mieszkańców; niewystarczająca liczba PSZOK.

Liczba wydanych decyzji
potwierdzających
spełnienie warunków
uznania przedmiotu
lub substancji za produkt
uboczny stanowiła 56,7 %
w stosunku do liczby
złożonych wniosków

W okresie objętym kontrolą⁴² do 6 urzędów marszałkowskich łącznie wpłynęły 924 wnioski o potwierdzenie, zgodnie z art. 11 ust. 4 uod, spełnienia warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, z czego łącznie decyzji o uznaniu wydano 524 (56,7 %). Podmioty złożyły: do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego 195 wniosków, z czego decyzji o uznaniu wydano 94; do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 108 wniosków, z czego decyzji o uznaniu wydano 78; do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wpłynęły 104 wnioski, z czego decyzji o uznaniu wydano 48, do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wpłynęło 171 wniosków, z czego decyzji o uznaniu wydano 73; do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego wpłynęły 63 wnioski, z czego decyzji o uznaniu wydano 37; do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego wpłynęły 283 wnioski, z czego decyzji o uznaniu wydano 205. Jako przyczyny odmowy uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wskazywano najczęściej: niespełnienie warunków uznania

⁴⁰ Urzędy marszałkowskie województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego.

⁴¹ Urzędy marszałkowskie województw: śląskiego, warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego.

⁴² Do 28 sierpnia 2018 r., uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następowało, wobec niewyrażenia sprzeciwu w drodze decyzji przez marszałka województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Od 29 sierpnia 2018 r., zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1564), uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następowała w drodze decyzji marszałka województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii WIOŚ właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji. Od 1 stycznia 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 4 uod, marszałek w drodze decyzji wydawanej po zasięgnięciu opinii WIOŚ właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji, potwierdza spełnienie warunków uznania za produkt uboczny albo stwierdza niespełnienie tych warunków.

za produkt uboczny, określonych w art. 10 uod; negatywną opinię wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska; nieuzupełnienie braków formalnych w zgłoszeniach przez wnioskodawców; wycofanie wniosku przez zgłaszającego.

Nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych

W 2 urzędach marszałkowskich⁴³ stwierdzono nieprawidłowości w procesie wydawania ww. decyzji. Polegały one na: niewystąpieniu do wioś o opinię przed wydaniem decyzji dotyczącej produktu ubocznego; niewydawaniu potwierdzeń przyjęcia zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny; wydawaniu takich potwierdzeń z opóźnieniem.

Działania informacyjne i edukacyjne prowadzone w ograniczonym zakresie

We wszystkich kontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzono działania informacyjne i edukacyjne dotyczące sposobów postępowania z odpadami, jednak w ograniczonym zakresie dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów.

W 3 urzędach marszałkowskich⁴⁴ prowadzono działania edukacyjne i informacyjne, które odnosiły się do zapobiegania powstawaniu odpadów. W urzędach marszałkowskich monitorowano efekty podejmowanych działań, a jako ich efekty wskazywano ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów, czy wyższy udział segregowanych odpadów.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** w okresie objętym kontrolą realizowano działania informacyjne i edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu takie jak: Kampania informacyjno-edukacyjna w zakresie Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów „Śląskie. Odzyskana energia” Głównym celem kampanii było umożliwienie gminom województwa śląskiego przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnych dla swoich mieszkańców dotyczących sensu i potrzeby stosowania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz promocji mniej konsumpcyjnego stylu życia. Bezpośrednimi odbiorcami działań byli pracownicy śląskich miast i gmin, a docelowymi mieszkańcy województwa.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** przeprowadzono spotkania, konferencje, szkolenia, które miały na celu przedstawienie istotnych zmian i nowych obowiązków wynikających z przepisów prawa ww. zakresie. Na spotkaniach omawiane były przyjęte w WPGO na lata 2016–2022, z perspektywą na lata 2023–2028, cele i kierunki działań oraz zasady postępowania z odpadami dla osiągnięcia założonych celów i dobrych praktyk w tej dziedzinie. Dotyczyły one m.in. inwestycji w zakresie PSZOK, rekultywacji składowisk, prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości. Jedno działanie dotyczyło zapobiegania powstawaniu odpadów⁴⁵. Uczestnikami spotkań, konferencji i szkoleń byli przedstawiciele samorządów gmin z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, podmioty wytwarzające odpady i gospodarujące odpadami, zarządzający instalacjami do przetwarzania odpadów oraz mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego, w tym dzieci i młodzież, uczestnicząca w projektach edukacyjnych.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** działania edukacyjne prowadzone w latach 2018–2022 (poza rokiem 2020) ograniczyły się do organizacji akcji Sprzątanie Świata, przy czym w 2018 r. uchwałą Zarządu Województwa Podkarpackiego realizacja tego zadania została przekazana Zespołowi Karpackich Parków Krajobrazowych w Krośnie. Jak wyjaśnił Marszałek, żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na samorządy

⁴³ Urzędy marszałkowskie województw: kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego.

⁴⁴ Urzędy marszałkowskie województw: śląskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego.

⁴⁵ Stworzenie w Toruniu warsztatu naprawczego, tj. Kawiarenka Naprawcza STAJNIA – Punkt Ponownego Użycia w ramach projektu Surface – Smart Urban Reuse Flagship Alliances in Central Europe.

województw obowiązku prowadzenia działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami. Zgodnie z art. 3 ustawy o ucpg prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych należy do gminy.

5.1.3. Urzędy gmin

**Warunki organizacyjne
w kontrolowanych
gminach i związkach gmin**

We wszystkich kontrolowanych gminach i 3 związkach gmin wyznaczono pracowników zajmujących się odpadami komunalnymi na ich terenie. Zatrudnieni pracownicy mieli odpowiednie wykształcenie i przygotowanie do pełnienia powierzonych im obowiązków. W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim, od 1 kwietnia 2019 r., nie wprowadzono zmian w strukturze organizacyjnej oraz w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników uwzględniających realizowane zadania, tj. nie przypisano komórkom organizacyjnym i poszczególnym jej pracownikom zadań związanych z prowadzeniem PSZOK. W zakresach czynności kierownika referatu i inspektora znajdowało się wyłącznie nadzorowanie PSZOK Punktu Rzeczy Używanych, podczas gdy zdecydowano o prowadzeniu PSZOK samodzielnie przez gminę, korzystając ze zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów, określonego w art. 45 ust. 1 pkt 11 uod. Ponadto, w okresie od 2018 do 31 października 2022 r., w urzędzie tym nie zapewniono wystarczających zasobów kadrowych do prowadzenia spraw z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, przez co pracownicy nie byli w stanie zrealizować wszystkich powierzonych im zadań albo wykonywać obowiązków z wymaganą rzetelnością. W konsekwencji stwierdzono zaniechania lub nienależytą realizację części zadań dotyczących prowadzenia PSZOK, kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne, działań mających na celu wykorzystanie odpadów komunalnych jako surowców wtórnych.

Z kolei w Mazurskim Związku Międzygminnym – Gospodarka Odpadami do 5 października 2023 r., nie podjęto uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Biura Związku, podczas gdy w strukturze organizacyjnej, przedstawionej na stronach BIP Związku, wyodrębniono wydziały i przypisano zadania konkretnym osobom lub stanowiskom pracy, ponadto w zakresach obowiązków pracowników powoływano się na ten dokument.

**25 % gmin
nie dostosowało
w terminie regulaminów
utrzymania czystości
i porządku w gminach
do zmienionych
przepisów ucpg**

We wszystkich kontrolowanych gminach opracowano projekty uchwał w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie. Wyjątek stanowiła gmina Ryn, dla której zgromadzenie Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami uchwaliło regulamin utrzymania czystości i porządku. Spośród 16 kontrolowanych gmin w 4⁴⁶ (25 %), na skutek opóźnień w podjęciu prac nad projektem regulaminu, stwierdzono przypadki niedostosowania, w terminie wynikającym ze zmiany ustawy o zmianie ucpg, regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach. Opóźnienia w podjęciu uchwał w sprawie regulaminów czystości i porządku w gminach wyniosły od 46 do 413 dni.

Przykład

Wójt Gminy Lipno przekazał radzie gminy z opóźnieniem projekt uchwały w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku, w konsekwencji rada gminy nie podjęła, w terminie określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o zmianie ucpg tj. do 31 grudnia 2020 r., uchwały w sprawie tego regulaminu. Projekt uchwały przekazano 7 lutego 2022 r., a rada gminy podjęła stosowaną uchwałę 17 lutego 2022 r., tj. po 413 dniach od ww. terminu. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁷ do zadań wójta należało przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

⁴⁶ Urząd Miasta Otwock, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

**Ograniczono możliwość
pozbywania się
niektórych rodzajów
odpadów komunalnych**

W 4⁴⁸ spośród 16 kontrolowanych gmin (25 %) w opracowanych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach ograniczono możliwość przekazywania niektórych rodzajów odpadów komunalnych, w zamian za ponoszoną przez właścicieli nieruchomości opłatę za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Ograniczono przyjmowanie odpadów rozbiórkowo-budowlanych, w tym materiałów izolacyjnych – takich jak papa, wełna mineralna, styropian – a także tekstyliów i odzieży oraz opon.

Ponadto w Urzędzie Miasta Płocka zdecydowano o uruchomieniu od 1 lipca 2020 r. PSZOK, oddalonego o około 20 km od miasta. Tym samym nie został spełniony wymóg określony w art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg, tj. utworzenia PSZOK w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom. Uzasadnieniem dla zmiany lokalizacji PSZOK było obniżenie kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych.

Przykłady

Burmistrz Mogilna opracował i przedłożył Radzie Miejskiej projekty uchwał w sprawie Regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mogilno z 10 października 2018 r., 3 czerwca 2020 r. i 24 stycznia 2023 r. oraz projekt uchwały z 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w których zawarto zakaz przyjmowania odpadów papy, pomimo że gmina zobowiązana była zapewnić właścicielom nieruchomości możliwość pozbywania się takich odpadów. Ponadto w projekcie uchwały 10 października 2018 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w zamian za uiszczoną opłatę, wprowadzono zakaz przyjmowania zużytych opon z innych pojazdów niż o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3a ucpg kryterium stosowanym przy wprowadzaniu ograniczeń jest „liczba” opon, a nie ich rodzaj. Burmistrz wyjaśnił, że w projektach tych regulaminów wpisano zakaz przyjmowania papy z uwagi, iż potraktowano odpad ten (oznaczony kodem 17 03 08 – odpadowa papa) jako odpad groźny dla środowiska z uwagi na jego skład, tak jak azbest. Odnośnie do ograniczenia odbierania zużytych opon z pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z potrzeby uniemożliwienia odbierania przez PSZOK opon pochodzących z traktorów bądź z samochodów ciężarowych.

Burmistrz Głubczyc nie podjął skutecznych działań na rzecz wprowadzenia – przed 17 kwietniem 2020 r. – do regulaminów utrzymania czystości i porządku zapisów dotyczących przyjmowania przez PSZOK odpadów tekstyliów i odzieży, tj. odpadów przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ucpg.

Uchybienie to zostało usunięte 17 kwietnia 2020 r., wraz z wejściem w życie uchwały, którą rozszerzono katalog przyjmowanych przez PSZOK odpadów komunalnych.

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż na terenie miasta zostały ustawione odpowiednie pojemniki na zbieranie odzieży gmina nie ujęła tego odpadu w punkcie selektywnej zbiórki.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że ustawienie przez prywatny podmiot pojemników na zbieranie odzieży na terenie miasta, nie mogło stanowić podstawy do zaniechania realizacji obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 pkt. 6 i art. 4 ust. 2 lit. b ustawy ucpg.

**W gminach
nie zdecydowano
o tworzeniu punktów
napraw/wymiany
rzeczy ze względu
na brak ustawowego
obowiązku i koszty**

We wszystkich kontrolowanych gminach i jednym związku gmin w opracowanych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach zostały określone wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 4 ust. 2 ucpg. W treści regulaminów ustalono również zasady dotyczące kompostowania bioodpadów w kompostownikach przydomowych.

⁴⁸ Urząd Miasta Płocka, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach.

W regulaminach tych nie uwzględniono możliwości utworzenia, oraz zasad funkcjonowania, punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Tłumaczono to brakiem przepisu obligującego do tworzenia takich punktów i kosztami ich prowadzenia.

Jedynymi planowanymi w podejmowanych uchwałach działaniami na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów były działania informacyjne i edukacyjne.

Przykłady

W Urzędzie Miasta Rypin w przedłożonych radzie miasta projektach uchwał nie zawarto postanowień dotyczących utworzenia punktu napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że utworzenie punktu napraw stanowi dla gminy działanie fakultatywne. Podkreślił, że obserwacja odpadów komunalnych przekazywanych do PSZOK wskazywała, iż zdecydowana większość odpadów komunalnych nie stanowiłaby materiału zdatnego do ponownego wykorzystania lub naprawy. Dodatkowo funkcjonowanie punktu napraw wiąże się z kosztami wynikającymi z konieczności zatrudnienia pracownika prowadzącego naprawy oraz zajęcia powierzchni magazynowej i warsztatowej. Środki pozyskane ze sprzedaży odpadów przeznaczonych do ponownego wykorzystania nie pokrywałyby kosztów funkcjonowania takiego punktu.

W Urzędzie Miasta w Brzegu nie został utworzony punkt napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Jak m.in. wyjaśnił burmistrz, gmina nie uwzględniała możliwości utworzenia punktów napraw i ponownego użycia produktów ze względu na to, że nie jest to obowiązek wynikający z ustawy, a utworzenie takich punktów wiązałoby się z koniecznością wydatkowania dodatkowych środków finansowych. W kontrolowanym okresie nie dokonywano analiz mających na celu oszacowanie opłacalności utworzenia punktów napraw.

W 2 gminach utworzono punkty ponownego użycia produktów bez regulacji prawnych

W 2⁴⁹ spośród 16 gmin utworzono, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6a ucpg, punkty ponownego użycia produktów, pomimo że nie uregulowano ich funkcjonowania w uchwałach.

Przykład

W Urzędzie Gminy Lipno w opracowanych projektach uchwał nie zawarto postanowień dotyczących zasad funkcjonowania punktu ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, pomimo tego, że w PSZOK faktycznie funkcjonował „Punkt wymiany rzeczy używanych”.

Niewyegzekwowanie od podmiotu prowadzącego PSZOK opracowania regulaminu funkcjonowania tego punktu

W Urzędzie Miejskim w Mogilnie burmistrz w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2022 r. nie podjął działań w celu wyegzekwowania od podmiotu prowadzącego PSZOK obowiązku polegającego na opracowaniu i przedłożeniu mu do zatwierdzenia Regulaminu funkcjonowania PSZOK, czym naruszył art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁵⁰. Przepis ten stanowił, że spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych przez nią świadczonych, a także obowiązki wobec odbiorców usług. Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmował tych działań i nie zatwierdzał Regulaminu funkcjonowania PSZOK z uwagi na przekonanie o tym, iż wystarczające było zapisanie zasad funkcjonowania PSZOK zarówno w Regulaminie utrzymania czystości i porządku jak i w uchwale w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w zamian za uiszczoną opłatę.

Nie wprowadzono odstępstw od selektywnego zbierania odpadów komunalnych

W okresie objętym kontrolą żadna ze skontrolowanych gmin i 3 skontrolowane związki gmin nie skorzystały z możliwości odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów komunalnych określonego w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ucpg.

⁴⁹ W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim i Urzędzie Gminy Lipno.

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

81,2 % gmin wprowadziło zwolnienia opłat dla właścicieli nieruchomości kompostujących odpady

Spośród 16 gmin w 13⁵¹ (81,2 %) skorzystano z możliwości, zgodnie z art. 6k ust. 4a ucpg, częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli kompostujących bioodpady, stanowiące odpady komunalne, w kompostownikach przydomowych.

Przykład

Rada Miejska w Brzegu, na mocy uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z 19 grudnia 2019 r., zwolniła od 2020 r. z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku, w wysokości 1,5 zł od osoby w gospodarstwie domowym. Kwota zwolnienia została następnie podwyższona do 2 zł i obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.

W latach 2020–2023 (I półrocze) wzrastała liczba osób korzystających z tej ulgi. Na koniec czerwca 2023 r. wynosiła ona 269 osób, co stanowiło 0,9 % mieszkańców objętych systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Brzeg. W latach 2020–2022 kwota udzielonego zwolnienia wg. sprawozdań Rb-27S wyniosła łącznie 8,7 tys. zł.

Gminy nie decydowały o budowie instalacji dla odpadów

Żadna ze skontrolowanych gmin nie postanowiła o wybudowaniu samodzielnie instalacji służącej przetwarzaniu odpadów komunalnych. Spośród 16 gmin 4⁵² przekazały gospodarowanie odpadami komunalnymi związkom gmin.

Odpady przekazywano do instalacji położonych w dużych odległościach od miejsc ich wytworzenia

Wytworzone na terenie poszczególnych gmin odpady przekazywano do instalacji komunalnych (zlokalizowanych również poza obszarem województwa) do zakładów przetwarzania (odpady zużytego sprzętu elektrycznego lub elektronicznego) oraz do instalacji recyklingu, do których przekazywano odpady z selektywnej zbiórki (zlokalizowanych również poza granicami kraju).

Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Mogilnie zdecydowano o przekazywaniu odpadów komunalnych do RIPOK⁵³ znajdujących się w odległości ok. 30–40 km od Mogilna. Do RIPOK przekazywane były również odpady tworzyw sztucznych i zużyte opony. Pozostałe, odpady z tworzyw sztucznych przekazywane były do trzech podmiotów znajdujących się w odległości od 23 do 42 km od Mogilna. Odpady ze szkła przekazywane były do podmiotu odległego o 120 km, a odpady papieru i tektury przekazywane były do podmiotu znajdującego się w Niemczech (ok. 285 km) oraz jednego podmiotu odległego o ok. 100 km od Mogilna.

W Urzędzie Miejskim w Głubczycach zdecydowano, że odebrane i zebrane na terenie gminy odpady komunalne, w tym odpady surowcowe, przekazywane były m.in. do instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (położonych w odległości 24,4 km i 59,8 km); instalacji do wypału klinkieru cementowego w piecach obrotowych (położonej w odległości 45,6 km); instalacji do produkcji granulatu stłuczki szklanej (położonej w odległości 73,4 km); instalacji do produkcji płyt wiórowych (położonej w odległości 64 km); instalacji do produkcji masy włóknistej, papierów i tektury falistej (położonej w odległości 511 km); instalacji do produkcji masy włóknistej, papierów i tektury (położonej w odległości 39,2 km); instalacji do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych (położonej w odległości 561 km); instalacji do produkcji masy włóknistej i produkcji papieru położonej w odległości 43,4 km).

⁵¹ Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miasta Otwock, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy Krzeszów, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miasta i Gminy w Szczekocinach, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta Płocka, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miejski w Mielcu, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Błazowej.

⁵² Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy, Urząd Miejski w Błazowej (od 2022 r.).

⁵³ Regionalna Instalacja Odpadów Komunalnych.

Zdaniem NIK wskazane powyżej lokalizacje instalacji przetwarzających tzw. odpady surowcowe, do których przekazywano ww. odpady (odległość do ponad 500 km) świadczą o niewystarczającej liczbie oraz nieregularnym rozmieszczeniu, w niektórych rejonach Polski, instalacji przetwarzających odpady w procesach odzysku, w tym recyklingu odpadów komunalnych.

Związki gmin zapewniły funkcjonowanie instalacji służących przetwarzaniu odpadów komunalnych

Kontrolowane związki gmin zapewniły funkcjonowanie instalacji służących przetwarzaniu odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gmin należących do tych związków.

W okresie objętym kontrolą, na terenie działania Ekologicznego Związku Gmin „Działdowszczyzna” funkcjonowały 3 instalacje służące przetwarzaniu odpadów komunalnych i będące jego własnością, tj. stacja przeładunkowa odpadów wraz z sortownią, kompostownia, składowisko odpadów.

Na terenie Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” funkcjonowały: sortownia, kompostownia oraz składowisko odpadów. W Mazurskim Związku Międzygminnym – Gospodarka Odpadami funkcjonowała instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych i składowisko odpadów.

Nieprawidłowości w sporządzaniu analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w 46,1 % gmin i jednym związku gmin

Spośród 13 gmin⁵⁴ w 6⁵⁵ (46,1 %) sporządzano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, niezgodnie z art. 9tb ucpg. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. ujęcia w analizach nierzetelnych danych, niezgodnych ze stanem rzeczywistym, oraz nieterminowej publikacji sporządzanych analiz, która w przypadku 2⁵⁶ gmin miał miejsce od 29 dni do 2 lat po wymaganym terminu.

W 2⁵⁷ spośród 16 gmin, niezgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg, opublikowano informacje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi. Nie zamieszczano informacji dotyczących punktów zbierania odpadów sznurka oraz opon, a także o osiągniętych poziomach przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów.

W 3⁵⁸ kontrolowanych związkach gmin sporządzano analizy stanu gospodarki odpadami dla wszystkich gmin będących członkiem, z tym że w Związku Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” analizy sporządzano nierzetelnie i niezgodnie ze stanem faktycznym.

Przykłady

W Urzędzie Miasta Otwock analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2020 r. została opublikowana w trakcie kontroli NIK (14 czerwca 2023 r.), po ponad 2 latach od wymaganego terminu. Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2022 r. została opublikowana 29 maja 2023 r., tj. 29 dni po terminie określonym w art. 9tb ust. 2 w zw. z art. 9tb ust. 3 ucpg. Ponadto Analiza Stanu Gospodarki Odpadami Komunalnymi na terenie Miasta Otwocka za 2020 r. zawierała dane niezgodne z danymi wynikającymi z prowadzonych w Urzędzie ksiąg rachunkowych. W analizie stanu Gospodarki Odpadami Komunalnymi na terenie Miasta Otwocka za 2020 r. błędnie podano 61,3 %, jako poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia papieru metali, tworzyw sztucznych i szkła podczas, gdy faktycznie wyniósł on 14,4 %.

W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim nie sporządzono analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2020 rok, a analizy za 2018 i 2019 rok, sporządzono w wymaganych terminach, jednak nie udostępniono ich na stronie podmiotowej BIP, co stanowiło naruszenie art. 9tb ust. 3 ucpg.

⁵⁴ Dla 3 urzędów analizy sporządzały związki gmin – Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy.

⁵⁵ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miasta Płocka, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

⁵⁶ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miasta Płocka.

⁵⁷ Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miejski w Głubczycach.

⁵⁸ Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko”, Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”.

Ponadto w całym okresie objętym kontrolą w sporządzanych w urzędzie analizach stanu gospodarki komunalnej, w zakresie masy odpadów komunalnych przekazanych do PSZOK przez mieszkańców gminy Gorzów Śląski, wykazywano dane szacunkowe, oparte na arbitralnie przyjętym udziale mieszkańców gminy (0,72 w 2021 i 2022 roku, 0,62 w latach poprzednich) w ilości odpadów komunalnych odebranych z PSZOK, a pochodzących łącznie od mieszkańców gmin Gorzów Śląski i Radłów.

W Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” nierzetelnie sporządzono analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2022. Nie zawarto w niej bowiem informacji o masie odpadów komunalnych, wytworzonych na terenie związku, przekazanych do termicznego przekształcania oraz stosunku masy odpadów komunalnych przekazanych do termicznego przekształcania do masy odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gmin należących do związku. Ponadto wykazana w nich masa odebranych odpadów komunalnych nie odpowiadała faktycznej ilości odebranych odpadów.

Działania edukacyjne i informacyjne w gminach i związkach gmin

W 13 gminach i 3 związkach gmin⁵⁹ prowadzono działania informacyjne i edukacyjne dotyczące sposobu postępowania z odpadami komunalnymi, m.in. poprzez publikację informacji na stronach internetowych, dystrybucję ulotek i współpracę z placówkami oświatowymi. Urząd Miasta i Gminy w Rynie prowadzenie tych działań przekazał Mazurskiemu Związkowi Międzygminnemu – Gospodarka Odpadami. Urząd Miejski w Błazowej przekazał te zadania od 2022 r. Celowemu Związkowi Gmin „Eko-Logiczni”. Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim zadania w zakresie edukacji i informacji przekazał Związkowi Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”.

Działania informacyjne i edukacyjne na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów w ograniczonym zakresie

W ⁴⁶⁰ spośród 13 (30,8 %) gmin w ramach prowadzonych działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzono działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów. Działania takich nie prowadzono w kontrolowanych 3 związkach gmin.

Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Nidzicy zdecydowano o wprowadzeniu w szkołach zakazu sprzedaży napojów w butelkach plastikowych, a dzieci wszystkich szkół podstawowych z terenu gminy wyposażono w bidony oraz stworzono w szkołach miejsca poboru wody pitnej. Ponadto ustawiono na cmentarzu komunalnym stojaki, które służą do pozostawiania na nich zniczy do ponownego wykorzystania.

Na stronie internetowej **Urzędu Miasta i Gminy w Szczekocinach** prezentowano informacje dotyczące gospodarki odpadami, w tym m.in. zasady segregacji, z podkreśleniem potrzeby ograniczania wytwarzania odpadów poprzez m.in. naprawy uszkodzonego sprzętu i racjonalne zakupy żywności, dane statystyczne dotyczące wytwarzanych odpadów i ich recyklingu.

W 30,8 % gmin nie ustalano mierników i nie określano zakładanych efektów działań informacyjnych i edukacyjnych

W 12 gminach i 3 związkach gmin monitorowano realizację efektów działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami. W jednej gminie⁶¹ nie monitorowano realizacji tych zadań. Najczęściej wskazywanym efektem tych działań było wywiązywanie się z obowiązku osiągnięcia wskaźników poziomu odzysku/recyklingu odpadów komunalnych.

W ⁴⁶² spośród 13 (30,8 %) gmin nie ustalono mierników i nie określono zakładanych efektów podejmowanych działań edukacyjnych.

⁵⁹ Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”.

⁶⁰ Urząd Miejski w Nidzicy, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miasta i Gminy w Szczekocinach, Urząd Miasta Otwock.

⁶¹ W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim nie monitorowano realizacji zadań.

⁶² Urząd Miejski w Mielcu, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miejski w Mogilnie.

5.2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

Organy administracji publicznej w ograniczonym zakresie sprawowały nadzór nad działaniami w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

Minister jako organ właściwy dla nadzoru nad realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu podjął działania w celu utworzenia i administrowania BDO, jednak nie zapewnił do dnia zakończenia kontroli NIK pełnej funkcjonalności utworzonej na podstawie art. 79 uod, BDO tj. narzędzia, które zgodnie z Kpgo 2022 miało zapewnić monitorowanie rynku odpadów. Do dnia zakończenia kontroli BDO była nadal w fazie projektowo-wdrożeniowej, a zamknięcie tej fazy w planowanym terminie było zagrożone.

W urzędach marszałkowskich prowadzono i aktualizowano wykaz instalacji komunalnych, natomiast w ograniczonym stopniu pozyskiwano informacje o odpadach z BDO, której funkcjonalność była ograniczona. Stan gospodarki odpadami analizowano na potrzeby sporządzania sprawozdań z realizacji zadań określonych w wpgo, jednak nie prowadzono bieżącego monitoringu osiąganych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Również w ograniczonym zakresie prowadzono kontrole podmiotów gospodarujących odpadami, w tym odpadami opakowaniowymi, a w żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie przeprowadzono kontroli realizacji postanowień decyzji w sprawie nadania statusu produktu ubocznego.

W okresie objętym kontrolą masa odbieranych odpadów komunalnych, poza pojedynczymi przypadkami, zwiększała się poza 2022 r., w którym zmniejszyła się masa ogółem zebranych odpadów w stosunku do 2021 r. z 160 918,78 Mg do 152 307,26 Mg. Odnotowano niski udział selektywnie zbieranych odpadów komunalnych w stosunku do masy odpadów wytworzonych. Jedynie w 4 gminach odnotowano stały wzrost udziału selektywnie zbieranych odpadów komunalnych. Udział selektywnie zbieranych odpadów nie był zależny od zmiany masy wytworzonych odpadów komunalnych ogółem. We wszystkich gminach zorganizowano PSZOK, jednak kontrola wykazała nieprawidłowości w ich prowadzeniu. Stwierdzono ograniczenia w przyjmowaniu niektórych rodzajów odpadów, niespełnienie wymagań w zakresie zbierania odpadów, niewłaściwą ich klasyfikację, a także nieprowadzenie ewidencji odpadów. Ponadto nierzetelnie informowano o godzinach funkcjonowania PSZOK czy ograniczano do niego dostęp.

W 46,2 % gmin, a także 2 związkach gmin nie osiągnano w poszczególnych latach wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

W 43,7 % gmin stwierdzono nieprawidłowości w sposobie organizacji selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co świadczyło o nieskutecznym sprawowaniu nadzoru nad podmiotami świadczącymi usługi odbioru odpadów komunalnych. Nierzetelnie nadzorowano również podmioty odbierające i gospodarujące odpadami komunalnymi w zakresie sporządzania i składania sprawozdań rocznych o odpadach komunalnych.

23 % skontrolowanych gmin prowadziło punkty napraw lub wymiany rzeczy.

W żadnej z gmin nie zapewniono możliwości przekazania żywności. Żaden związek gmin nie utworzył takich punktów.

Zdjęcie nr 2

Nieprawidłowy sposób zbierania odpadów niebezpiecznych



Źródło: materiały własne NIK.

5.2.1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Minister nie stworzył narzędzia umożliwiającego monitorowanie rynku odpadów i wdrażania zapobiegania powstawaniu odpadów

Zgodnie z Kpgo 2022 BDO miała być narzędziem do monitoringu wdrażania zapobiegania powstawaniu odpadów. W związku z powyższym 5 lutego 2016 r. Minister podjął decyzję o powierzeniu GIOŚ utworzenia i administrowania BDO. Minister 19 lipca 2017 r. przejął od GIOŚ koordynację utworzenia BDO i jednocześnie wyznaczył GIOŚ do administrowania BDO po jej utworzeniu w Ministerstwie. Następnie, 18 listopada 2018 r., Minister uchylił ww. decyzję i tym samym przejął od GIOŚ zadanie administrowania BDO. Natomiast decyzją z 5 listopada 2018 r. powierzył IOŚ-PIB realizację zadań, mających na celu utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących ewidencji oraz sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Na tej podstawie zawarto 7 grudnia 2018 r. Porozumienie Projektu BDO. Środki finansowe na wdrożenie tej bazy przez IOŚ-PIB oraz jej utrzymanie i rozwój zapewniał NFOŚiGW. Minister do swoich kompetencji pozostawił odpowiedzialność za infrastrukturę techniczno-informatyczną oraz nadzór merytoryczny, tj. zadania finansowane, poprzez poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa, ze środków NFOŚiGW.

Koordynacją projektu BDO zarządzał Komitet Sterujący oraz kierownik projektu BDO. Poszczególne zadania związane z utworzeniem BDO, funkcjonowaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury realizowane były w Ministerstwie w strukturze projektowej. Łącznie zadania związane z BDO w Ministerstwie wykonywało od 26 do 35 osób.

W terminie utworzenia BDO, określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. 24 stycznia 2018 r., Minister uruchomił rejestr. Moduły Ewidencji Odpadów i Sprawozdawczości uruchomiono 1 stycznia 2020 r., w związku z czym podmioty gospodarujące odpadami i jednostki samorządu terytorialnego po raz pierwszy miały obowiązek składać – za pośrednictwem BDO – sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami za 2019 r. Do dnia zakończenia kontroli BDO była nadal w fazie wdrożeniowej, tym samym zakończenie prac nad jej przekazaniem w fazie produkcyjnej – do grudnia 2024 r. – było zagrożone.

Minister nie doprowadził do tego, aby BDO stanowiła narzędzie służące do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu – a tym samym nie zapewnił rzetelnej realizacji działania rekomendowanego w Kpgo 2022. Bieżący monitoring rynku odpadów w ww. zakresie prowadzony był w Ministerstwie w sposób niewystarczający z powodu długotrwałego (trwającego nawet do kilku miesięcy – 115 dni) procesu pozyskania danych o odpadach z BDO oraz braku możliwości rzetelnej weryfikacji danych w niej gromadzonych pod kątem ich rzetelności i spójności. Minister nie zapewnił pełnej funkcjonalności BDO jako narzędzia służącego do rzetelnego monitorowania rynku odpadów, co znajduje swoje potwierdzenie:

- w nieudostępnieniu użytkownikom BDO narzędzia pozwalającego na automatyczne przetwarzanie i agregowanie danych (bez angażowania w ten proces IOŚ-PIB), tj. gotowego Modułu Raportowego⁶³, który miał być przekazany użytkownikom BDO do 30 czerwca 2024 r.⁶⁴ – zgodnie z Porozumieniem Projektu BDO. W czerwcu 2024 r. marszałkom województw został udostępniony – do testowania – Moduł Raportowy z wersją pilotażową raportów predefiniowanych, który umożliwił wygenerowanie danych na potrzeby wpgo, ale nie zawierał funkcjonalności pozwalających na sporządzanie raportów o odpadach z okresu wieloletniego, a także generował raporty z danymi pochodzącymi zarówno ze sprawozdań

⁶³ Według Porozumienia Projektu Moduł Raportowy to: hurtownia danych umożliwiająca generowanie dowolnych raportów z danych zgromadzonych w BDO – dla Ministerstwa; rozszerzalne repozytorium raportów generowanych z bazy danych BDO – dla użytkowników BDO (ma umożliwić: generowanie raportów przez użytkowników BDO wg zdefiniowanych kryteriów, generowanie raportów po wskazanych przez użytkownika parametrach, wskazanie przez użytkownika kryteriów filtrowania i sortowania danych na wygenerowanym raporcie, podgląd i generowanie raportów do wskazanego przez użytkownika formatu pliku).

⁶⁴ Pierwotny termin – 31 grudnia 2021 r. – został zmieniony aneksem nr 6 z 22 lutego 2024 r. do Porozumienia Projektu na 30 czerwca 2024 r.

- zatwierdzonych, jak i niezweryfikowanych. Do zakończenia kontroli Ministerstwo nie odebrało formalnie Modułu Raportowego. Do marszałków województw została przekazana ankieta dotycząca oceny Modułu Raportowego. Wyniki testów wskazywały na nadal ograniczoną funkcjonalność Modułu Raportowego, tj. brak możliwości sporządzania raportów z okresu wieloletniego oraz zaciąganie danych zarówno ze sprawozdań zatwierdzonych, jak i niezweryfikowanych. W Ministerstwie do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono analizy wyników testów;
- w nieutworzeniu dla użytkowników BDO narzędzia pozwalającego na prowadzenie w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling oraz zaświadczeń wymaganych przepisami ustaw produktowych, tj. Modułu Potwierdzeń⁶⁵ Tym samym doprowadzono do sytuacji, w której nieuruchomienie tego Modułu do końca 2024 r. – bez jednoczesnej zmiany przepisów dotyczących postaci, w jakiej podmioty gospodarujące odpadami opakowaniowymi oraz odpadami poużytkowymi powinny prowadzić dokumenty potwierdzające recykling – spowoduje brak narzędzi do prowadzenia tych dokumentów w formie elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2018/852 nakładającą obowiązek elektronicznego prowadzenia rejestrów;
 - w braku funkcji pobierania danych z Modułu Ewidencji do Modułu Sprawozdawczości, w sytuacji gdy występuje możliwość skorygowania sprawozdania bez jednoczesnej korekty karty ewidencji odpadów, co skutkuje brakiem spójności danych. Poza tym brak takiej funkcji nie wspomaga procesu sporządzania sprawozdań, ponieważ dane do sprawozdań muszą być wprowadzane odrębnie.

Brak funkcjonalności BDO ograniczał możliwości Ministra w ustaleniu rzetelnych danych o odpadach

Z powodu braku możliwości weryfikacji, jakie i w jakim czasie wprowadzano korekty, utrudnione było ustalenie przyczyn rozbieżności między danymi z BDO, a danymi za 2020 r., przekazanymi do GUS. BDO nie stanowiła więc źródła uzyskania wiarygodnych danych.

BDO nie posiadała również funkcji, która umożliwiłaby wyliczanie dla całego kraju poziomów wskazanych w art. 79 ust. 2 pkt 4 uod, zgodnie z którym w tej bazie powinny być gromadzone informacje o osiągniętych poziomach: zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów.

Ponadto na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz na potrzeby opracowania Kpgo 2028, korzystano głównie z danych sprzed 5-ciu lat, pochodzących z CSO⁶⁶ i GUS.

Pomimo, że od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2024 r. na utworzenie i obsługę BDO wydatkowano łącznie 76 661,3 tys. zł⁶⁷, baza ta na skutek braku odpowiednich funkcjonalności nie spełnia celu określonego w Kpgo 2022.

Minister podejmował próby skorzystania z infrastruktury innych jednostek

W latach 2018–2024, do dnia zakończenia kontroli, kierownik projektu BDO prowadził rejestr ryzyk, w którym były rejestrowane ryzyka zgłaszane przez zespoły merytoryczne Ministerstwa. Kontrola wykazała m.in. że corocznie w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą materializowało się ryzyko niewystarczającej infrastruktury informatycznej, mimo podejmowanych działań w Ministerstwie. Niewystarczające zasoby informatyczne BDO były przyczyną podejmowania m.in. próby skorzystania z infrastruktury innych jednostek, kolejno z ZUS i NASK S.A. Ponadto w maju 2024 r. w Ministerstwie opracowano projekt zmian przepisów uod, dla którego oszacowane w IOŚ-PIB koszty na lata 2025–2034, związane z funkcjonowaniem systemu BDO, oszacowano na poziomie 369 250,00 tys. zł. W tym projekcie zaproponowano także wprowadzenie zmian w art. 81 ust. 1 uod, przekazujących administrowanie BDO do IOŚ-PIB. W związku

⁶⁵ Narzędzie do prowadzenia w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling (DPO, DPR, EDPO, EDPR) oraz zaświadczeń wymaganych przepisami tzw. „ustaw produktowych”, wskazanych w Porozumieniu Projektu.

⁶⁶ Centralny System Odpadowy – baza danych, która przestała funkcjonować w 2018 r., dalej: „CSO”.

⁶⁷ Łącznie wydatki poniesione w Ministerstwie z budżetu państwa oraz IOŚ-PIB ze środków NFOŚiGW.

z powyższym Minister złożył wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, jednak na skutek zastrzeżeń Ministra Finansów do powierzenia IOŚ-PIB administrowania BDO w całości, do dnia zakończenia kontroli nie dokonano wpisu do ww. rejestru.

Dotychczasowe działania Ministra nie doprowadziły do realizacji obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 uod

Do zakończenia kontroli Minister nie zrealizował obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 uod, tj. pomimo przekazania BDO do użytkowania nie ogłosił w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – w formie komunikatu – informacji o dacie utworzenia BDO. W terminie określonym w ustawie o odpadach, tj. 24 stycznia 2018 r., uruchomiono jedynie Rejestr BDO, co Minister ogłosił w formie komunikatu⁶⁸. Tym samym ogłosił informację o uruchomieniu jednego integralnego elementu BDO, tj. rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 uod.

5.2.2. Urzędy marszałkowskie

W urzędach marszałkowskich prowadzono i aktualizowano listy instalacji komunalnych

We wszystkich kontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzono i aktualizowano w BIP, zgodnie z art. 38b ust.1 i ust. 2 uod, listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadały wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji.

Ograniczone możliwości pozyskiwania w urzędach marszałkowskich danych o odpadach z BDO

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich od 2019 r., tj. od początku gromadzenia danych i informacji o ilości wytwarzanych odpadów i sposobach ich zagospodarowania w BDO, nie było możliwości wygenerowania zbiorczych informacji w ww. zakresie. W związku z powyższym, na skutek braku udostępnienia Modułu Raportowego z raportami predefiniowanymi, zwracano się do Ministra lub IOŚ-PIB o informacje niezbędne dla sporządzenia sprawozdań z realizacji zadań określonych w wpgo oraz na potrzeby opracowania projektów wpgo. W urzędach marszałkowskich dane i informacje o wytwarzanych odpadach i sposobach ich zagospodarowania za 2018 r. pozyskiwano z WSO, zaś dane za lata 2019–2022 od IOŚ-PIB z „hurtowni danych”, a także ze sprawozdań rocznych o odpadach, danych GUS, na podstawie ankiet wysyłanych m.in. do gmin, podmiotów gospodarujących odpadami i wioś.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego dane i informacje w jakich instalacjach i w jakich ilościach poszczególne rodzaje odpadów były przetwarzane w procesach recyklingu były dostępne jedynie za 2018 r. Nie były dostępne dane za lata 2019–2022 r. Zgodnie z uod do 2019 r. sprawozdawczość prowadzona była w formie papierowej, zaś od 2020 r. podmioty gospodarujące odpadami oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast sporządzają sprawozdania za pośrednictwem indywidualnego konta w Bazie BDO. Dyrektor Departamentu PZ oświadczył że: „dane o odpadach za lata 2019–2022 agregowane są w systemie BDO. System ten nie posiada Modułu Raportowego w uprawnieniach dostępowych dla marszałków województw, w związku z czym nie ma możliwości stworzenia zestawienia przedstawiającego sposób zagospodarowania odpadów oraz ilości wytworzonych odpadów, a tym samym wypełnienia zestawienia danymi za lata 2019–2022. Możliwość generowania raportów z BDO posiada jedynie IOŚ-PIB twórca BDO, który wykonuje je na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska.”

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego informacje o ilości wytwarzanych odpadów z grup 01 do 19⁶⁹ dla potrzeb opracowania Sprawozdania z realizacji wpgo 2022 były pozyskiwane z WSO (dane za lata 2017–2018) i rejestru BDO (dane za 2019 r.). W przypadku odpadów komunalnych (grupy 15,17 i 20) dane o ilości wytwarzanych odpadów

⁶⁸ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M. P. poz. 118).

⁶⁹ Według katalogu odpadów.

pochodziły ze sprawozdań rocznych o odpadach komunalnych. Ponadto korzystano z danych zgromadzonych w bazach azbestowej i produktowej, z danych opublikowanych przez GUS. Wysyłano również ankiety do jednostek administracji publicznej, wfośigw, NFOŚiGW, itp.

Dysponowano informacją o liczbie funkcjonujących PSZOK

Według danych udostępnionych w urzędach marszałkowskich na terenie kontrolowanych województw, w poszczególnych latach, funkcjonowały następujące liczby PSZOK: w 2018 r. – 755, w 2019 r. – 760; w 2020 r. – 764; w 2021 r. – 791; w 2022 r. – 811.

Infografika nr 3

Liczba PSZOK na terenie województw objętych kontrolą



Źródło: materiały własne NIK.

W 3 urzędach marszałkowskich dysponowano wiedzą o liczbie punktów napraw/wymiany rzeczy

W 3 urzędach marszałkowskich dysponowano pełnymi informacjami o liczbie funkcjonujących punktów napraw i punktach wymiany rzeczy. Na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowało punktów napraw: w 2018 r. – 0; 2019 r. – 7; w 2020 r. i 2021 r. – 10, 2022 r. – 21; punktów wymiany rzeczy w 2018 r. – 9, 2019 r. – 27, 2020 r. – 32, 2021 r. – 34, 2022 r. – 37. Na terenie województwa kujawsko pomorskiego w okresie objętym kontrolą funkcjonował jeden punkt napraw, nie funkcjonowały zaś punkty wymiany rzeczy. Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego nie utworzono żadnego punktu napraw, funkcjonowały zaś punkty wymiany rzeczy, z czego 2 w 2019 r. oraz jeden w latach 2022–2023.

W pozostałych urzędach marszałkowskich brak wiedzy o liczbie funkcjonujących punktów napraw/wymiany rzeczy tłumaczono brakiem przepisów zobowiązujących gminy do tworzenia takich punktów, brakiem informacji o nich w sprawozdaniach rocznych o odpadach komunalnych.

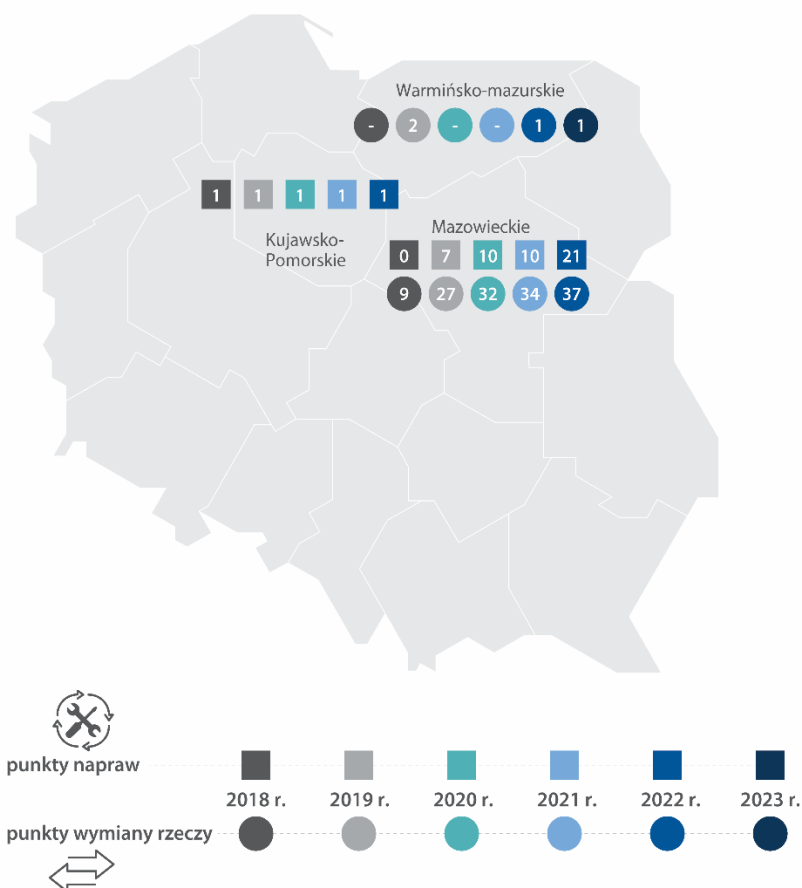
Przykład

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego w odniesieniu do liczby utworzonych punktów napraw i punktów wymiany rzeczy wyjaśniono, że brak jest sprawozdawczości w tym zakresie w latach 2018–2021. W 2022 r.

w sprawozdaniu gminnym zawarto jedną tabelę „Informacja o produktach lub częściach produktów niebędących odpadami przyjętych do punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy”, w związku z tym brak jest możliwości rozdzielenia informacji, osobno dla punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy. Informuję, że po weryfikacji sprawozdań gminnych za 2022 r. ustalono, że żadna gmina nie wykazała informacji o produktach lub o częściach produktów niebędących odpadami przyjętych do punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy.

Infografika nr 4

Liczba punktów napraw i wymiany rzeczy na terenie kontrolowanych gmin



Źródło: materiały własne NIK.

Nie prowadzono bieżącego monitoringu osiągniętych celów i realizowanych działań

W urzędach marszałkowskich w okresie objętym kontrolą nie prowadzono bieżącego monitoringu osiągniętych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, a także osiągniętych efektów w odniesieniu do założeń określonych w wpgo. Analizy takie sporządzono na potrzeby opracowania sprawozdań z realizacji wpgo za lata 2017–2019. W 2 urzędach marszałkowskich stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego sprawozdanie z realizacji wpgo za lata 2017–2019 nie obejmowało wszystkich danych z 2019 r., co tłumaczono brakiem możliwości samodzielnego wygenerowania raportów BDO. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego wpgo na lata 2017–2022 r. wskazywał, że podstawą sporządzenia sprawozdania były m.in. informacje otrzymane z gmin w wyniku przeprowadzonych badań (ankiety, zapytania). W rezultacie w sprawozdaniu zaprezentowano ograniczone informacje o działalności samorządów gminnych w zakresie realizacji inwestycji zaplanowanych w wpgo. W przypadku inwestycji w PSZOK, zaprezentowano informacje od podmiotów dotujących, które jednak nie wskazywały konkretnej gminy lub lokalizacji PSZOK, a także zakresu prac, co uniemożliwiło ocenę stopnia realizacji zadań z planu inwestycyjnego wpgo.

Przypadki nierzetelnej weryfikacji sprawozdań rocznych w urzędach marszałkowskich

W kontrolowanych urzędach marszałkowskich weryfikowano dane i informacje ze sprawozdań rocznych o odpadach, w tym odpadach komunalnych, a w przypadku stwierdzenia nierzetelnych danych i informacji wnioskowano o dokonanie korekty. W 370 urzędach marszałkowskich stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości, które polegały na nieterminowej weryfikacji sprawozdań, niezgodnym z ucpg wyznaczeniu organom terminu dokonania w nich korekt. Nie wzywano również do przedkładania dokumentów źródłowych (np. dokumentów ewidencji odpadów). Weryfikacja danych nie była prowadzona w sposób jednolity we wszystkich urzędach marszałkowskich. Z kolei opóźnienia w weryfikacji sprawozdań tłumaczono m.in. opóźnionym przekazaniem przez Ministra Modułu sprawozdań BDO, brakiem instrukcji i wyjaśnień Ministra w zakresie prawidłowego sporządzania sprawozdań i ich weryfikacji w systemie BDO. Ponadto moduł sprawozdawczy systemu BDO cechował się znacznym stopniem złożoności, a interfejs użytkownika był nieintuicyjny.

Przykład

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego nieterminowo weryfikowano sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami, co stanowiło naruszenie art. 77 ust. 1 uod, a wezwania do złożenia korekty tych sprawozdań – wbrew art. 77 ust. 2 tej ustawy – nie były kierowane za pośrednictwem systemu BDO. W ramach weryfikacji sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wzywano organ wykonawczy gminy do ich uzupełnienia/poprawienia bez wyznaczenia terminu na dokonanie tej czynności lub wyznaczając inny termin niż wynikający z art. 9r ust. 2 ucpg. Sprawozdanie roczne o odpadach komunalnych za 2019 r. zostało przekazane Ministrowi po terminie.

Kontrole prowadzone w ograniczonym zakresie

W okresie objętym kontrolą we wszystkich urzędach marszałkowskich prowadzono kontrole gospodarowania odpadami, w tym gospodarowania odpadami opakowaniowymi, dla których obowiązek kontroli raz na 3 lata wynikał z w art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach. W trakcie prowadzonych kontroli weryfikowano m.in. zgodność między dokumentacją z zakresu ewidencji odpadów, dokumentami potwierdzającymi recykling odpadów opakowaniowych oraz składanymi przez podmioty gospodarujące odpadami sprawozdaniami rocznymi o odpadach. W żadnym urzędzie marszałkowskim nie przeprowadzono wszystkich planowych kontroli. W 3 urzędach marszałkowskich⁷¹ nie wywiązano się z obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz na 3 lata kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych i przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. W żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie przeprowadzono kontroli realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego corocznie realizowano zaplanowane kontrole⁷² w zakresie odpadów opakowaniowych, z wyjątkiem 2020 r., w którym wskutek stanu pandemii COVID-19 nie zrealizowano 8 przewidzianych działań. W latach 2018–2023 pracownicy przeprowadzali od 28 do 41 kontroli rocznie. W tej liczbie od 3 do 9 kontroli w każdym roku było kontrolami doraźnymi, pozostałe były kontrolami planowymi. W poszczególnych latach okresu 2018–2023 zaplanowano: 28, 34, 37, 35, 32 i 43 kontrole. Zrealizowano natomiast 25, 34, 29, 35, 32 i 20 kontroli planowych (w I połowie 2023 r.). W wyniku przeprowadzonych

⁷⁰ Urzędy Marszałkowskie Województwa: Mazowieckiego, Warmińsko-Mazurskiego, Opolskiego.

⁷¹ Urzędy Marszałkowskie Województwa: Warmińsko-Mazurskiego, Podkarpackiego, Opolskiego.

⁷² W poszczególnych latach okresu 2018–2023 zaplanowano: 28, 34, 37, 35, 32 i 43 kontrole. Zrealizowano natomiast 25, 34, 29, 35, 32 i 20 kontroli planowych (w I połowie 2023 r.). Wskazane niewykonanie planów dotyczyło 2020 r.

kontroli zawiadomiono o stwierdzonych nieprawidłowościach WIOŚ w Bydgoszczy: w 2018 r. w 2 przypadkach, w 2019 r. w 5, w 2020 r. w 2, w 2021 r. 6, w 2022 r. w 2. W 4 przypadkach o wynikach kontroli poinformowano WIOŚ w Bydgoszczy. Nie kierowano wskazanych zawiadomień w przypadkach, gdy ww. organ dokonał wcześniej samodzielnych ustaleń, gdy przedsiębiorca niezwłocznie wyeliminował nieprawidłowości lub gdy nie miały one istotnego charakteru.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego w latach 2018–2023 (II kwartał) pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska prowadzili kontrole podmiotów prowadzących odzysk i recykling odpadów lub zobowiązanych do zapewnienia określonych w przepisach poziomów odzysku i recyklingu odpadów na terenie województwa opolskiego. Ustalono, że w planach kontroli na lata 2021–2023 nie uwzględniono 6 podmiotów wycofanych z pierwotnego planu kontroli na 2020 r.

W Departamencie Ochrony Środowiska nie posiadano informacji o liczbie podmiotów, które w latach 2018–2023 (II kwartał), prowadziły na terenie województwa opolskiego przetwarzanie odpadów w procesach recyklingu oraz którym z tych podmiotów zostały wydane decyzje w zakresie uznania substancji lub produktu za produkt uboczny.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że nie ma możliwości wygenerowania informacji dotyczących wyżej wskazanych podmiotów oraz poinformował, że DOŚ nie prowadzi innych baz danych czy rejestrów, gdzie ww. dane mogłyby być gromadzone w celu wygenerowania raportów.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w niepełnym zakresie realizowano planowane kontrole podmiotów gospodarujących odpadami, co tłumaczono dużą liczbą nowych zadań związanych z utworzeniem BDO i wejściem w życie we wrześniu 2018 r. przepisów ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, które były realizowane przez pracowników Departamentu Ochrony Środowiska.

Niewielka liczba zgłaszanych do urzędów marszałkowskich skarg i wniosków

W okresie objętym kontrolą do 4 urzędów marszałkowskich⁷³ wpłynęło 38 skarg i wniosków dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami, w tym do: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego – 5, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 15 (6 skarg, 9 wniosków), Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego – 9, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego – 9 (w tym 3 do wiadomości Marszałka). Skargi i wnioski były kierowane przez osoby fizyczne, przedsiębiorców oraz stowarzyszenia i dotyczyły m.in. uciążliwości jakie wywoływało przetwarzanie lub składowanie odpadów dla okolicznych mieszkańców i przedsiębiorców. Skargi i wnioski załatwiano w terminie. Marszałkowie województw, rozpatrując skargi i wnioski, nie występowali do organów Inspekcji Ochrony Środowiska o przeprowadzenie kontroli, co zdaniem NIK nie pozwalało im na rzetelną ocenę stanu faktycznego w zakresie gospodarki odpadami na ich terenie i utrudniało zapobieganie nieprawidłowościom w tym zakresie.

5.2.3. Urzędy gmin

Informacje o odpadach komunalnych w gminach pochodziły ze sprawozdań podmiotów

W 15 skontrolowanych gminach⁷⁴ w okresie objętym kontrolą dysponowano danymi o ilości wytwarzanych odpadów komunalnych i sposobach ich zagospodarowania, które pochodziły ze sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne oraz sprawozdań sporządzanych przez podmioty zbierające odpady komunalne (m.in. PSZOK).

⁷³ Urząd Marszałkowski Województwa: Mazowieckiego, Kujawsko-Pomorskiego, Śląskiego, Podkarpackiego.

⁷⁴ Dane z Urzędu Miejskiego w Nowym Mieście Lubawskim, Urzędu Miasta i Gminy w Rynie oraz Urzędu Miejskiego w Nidzicy pochodziły z danych związków gmin.

Masa wytwarzanych odpadów komunalnych w 2022 r. zmniejszyła się

We wszystkich skontrolowanych gminach w 2022 r. zmniejszyła się masa ogółem zebranych odpadów, w stosunku do roku poprzedniego (z 160 918,78 Mg do 152 307,26 Mg). W okresie objętym kontrolą masa odpadów komunalnych odbieranych, poza pojedynczymi przypadkami, zwiększała się.

Niski udział selektywnie zbieranych odpadów komunalnych

Według danych z 14 gmin⁷⁵, w 2018 r. wytworzono łącznie 145 22,36 Mg odpadów komunalnych, z czego 45 274,97 Mg selektywnie zebrano, co oznacza, że 31,2 % wytworzonych odpadów komunalnych zebrano selektywnie.

Według danych z 15 skontrolowanych gmin⁷⁶, w 2019 r. wytworzono łącznie 160 759,55 Mg, z czego selektywnie zebrano 56 063,60 Mg, co oznacza, że 34,9 % wytworzonych odpadów komunalnych zebrano selektywnie. W 2020 r. łącznie zebrano 164 589,58 Mg, z czego selektywnie zebrano 70 657,09 Mg, co oznacza, że 42,9 % wytworzonych odpadów komunalnych zebrano selektywnie. W 2021 r. łącznie zebrano 160 918,78 Mg, z czego selektywnie zebrano 69 298,42 Mg, co oznacza, że wytworzonych odpadów komunalnych zebrano selektywnie 43,1 %. W 2022 r. łącznie wytworzono 152 307,26 Mg odpadów komunalnych, z czego selektywnie zebrano 64 401,47 Mg, co oznacza, że wytworzonych odpadów komunalnych zebrano selektywnie 42,3 %.

W 2018 r. najwyższy procent selektywnie zebranych odpadów komunalnych (44,4 %) wykazał Urząd Miasta i Gminy w Rynie, a najniższy (20 %) Urząd Miasta i Gminy Szczekociny. W 2019 r. najwyższy procent selektywnie zebranych odpadów komunalnych wykazał Urząd Miasta Płocka (45 %), a najniższy – Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim (11,5 %). W 2020 r. najniższy poziom wykazał Urząd Miejski w Głubczycach (17,7 %), a najwyższy Urząd Miasta Płocka (53,6 %). W 2021 r. najniższy poziom wykazał Urząd Miejski w Głubczycach (18,1 %), a najwyższy Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim (61,3 %). W 2022 r. najniższy poziom wykazał Urząd Miejski w Głubczycach (17,3 %), a najwyższy Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim (56,4 %).

Udział selektywnie zbieranych odpadów nie był zależny od zmiany masy wytworzonych odpadów komunalnych.

Jedynie w 3 gminach odnotowano stały wzrost udziału selektywnie zbieranych odpadów

Urząd Miasta Otwock wykazał udział selektywnie zebranych odpadów: w 2018 r. 24,3 %, w 2019 r. 30,3 %, w 2020 r. 36,6 %, w 2021 r. 39,2 %, w 2022 r. 40,1 %.

Urząd Miasta Rypin wykazał: w 2018 r. 24,1 %, w 2019 r. 28,1 %, w 2020 r. 36 %, w 2021 r. 41,5 %, w 2022 r. 41,5 %.

Urząd Miasta w Brzegu wykazał: w 2018 r. 33,1 %, w 2019 r. 33,7 %, w 2020 r. 35,2 %, w 2021 r. 35,9 %, w 2022 r. 36,7 %.

Znaczące udziały selektywnie zebranych odpadów komunalnych wykazywał Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim: w 2019 r. 11,5 %, w 2020 r. 36,4 %, w 2021 r. 61,3 %, w 2022 r. 56,4 %.

W 2 gminach odnotowano spadek udziału selektywnie zbieranych odpadów komunalnych

W 2 gminach odnotowano spadek udziału selektywnie zbieranych odpadów komunalnych. Urząd Miasta i Gminy Szczekociny w 2018 r. wykazał: 44,4 %, w 2019 r. 39,5 %, w 2020 r. 34,5 %, w 2021 r. 33,8 %, w 2022 r. 28,7 %.

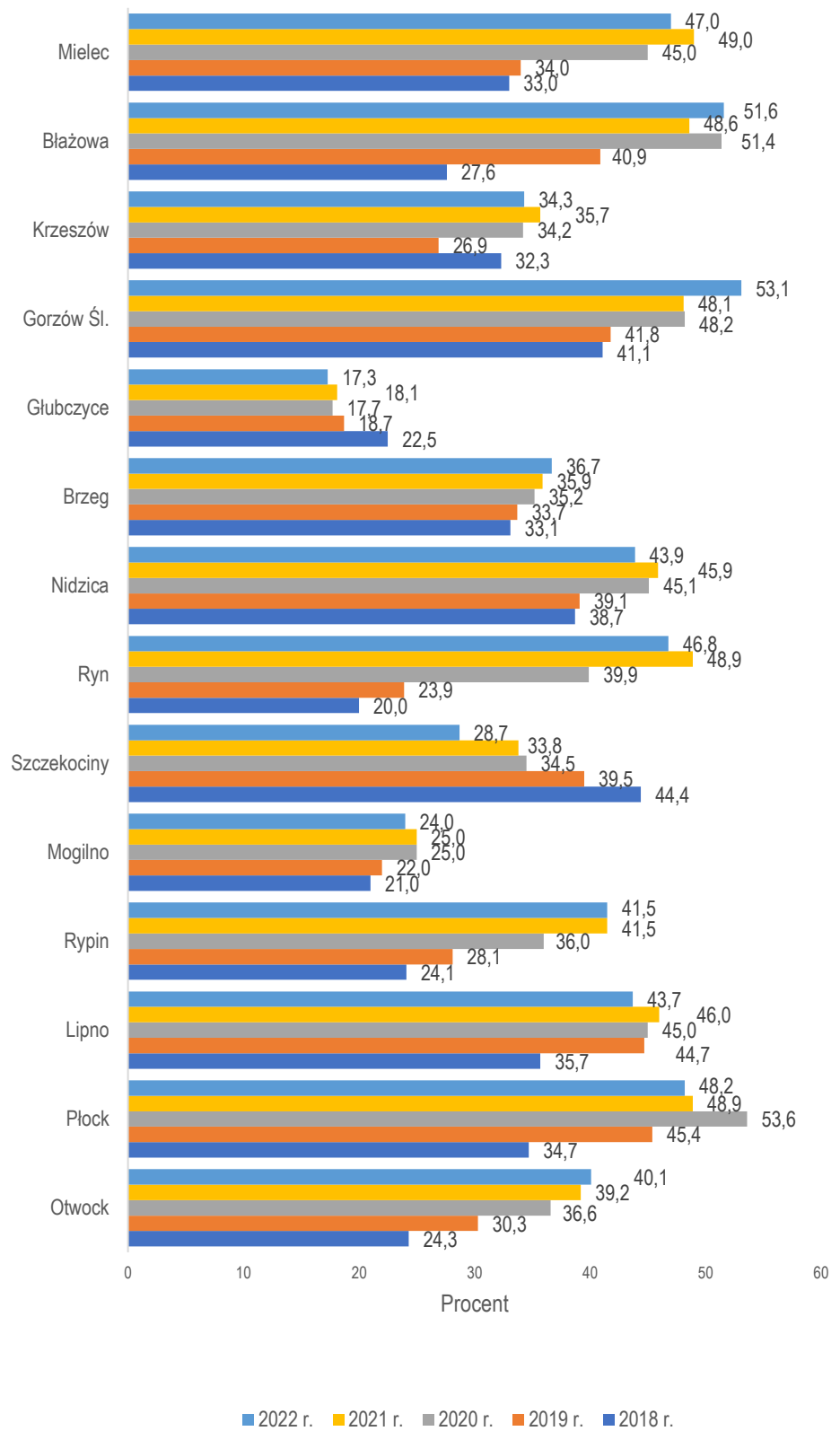
Urząd Miejski w Głubczycach wykazał: w 2018 r. 22,5 %, w 2019 r. 8,7 %, w 2020 r. 17,7 %, w 2021 r. 18,1 %, w 2022 r. 17,3 %.

Zdaniem NIK niski udział selektywnie zbieranych odpadów komunalnych świadczył o niewystarczającym nadzorze gmin nad sposobem postępowania z odpadami, zarówno przez podmioty gospodarujące nimi, jak i przez właścicieli nieruchomości, co przyczyniło się w 46,1 % gmin do nieosiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów.

⁷⁵ W 2018 r. Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami Urzędu Miejskiego nie posiadał danych z terenu poszczególnych gmin, w tym z Nowego Miasta Lubawskiego. Brak danych dla Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

⁷⁶ Brak danych dla Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

Wykres nr 1
Procent selektywnie zebranych odpadów w gminach



Źródło: materiały własne NIK.

15,3 % gmin
objęło systemem
gospodarowania
odpadami
komunalnymi
wszystkie
nieruchomości

Spośród 13 gmin⁷⁷ 2 (15,3 %) gminy⁷⁸ objęły systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. W jednej gminie⁷⁹ systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w 2022 r. objęto 95,3 % mieszkańców, natomiast w 2018 r. 91,4 %. W 3 gminach⁸⁰, pomimo objęcia systemem wszystkich nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nie wszyscy mieszkańcy segregowali odpady. Żadna z kontrolowanych gmin w nie korzystała z odstępstwa od selektywnego zbierania odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 4b ust. 1 i ust. 2 ustawy ucpg.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy w Szczekocinach ustalono, że liczba nieruchomości na których nie była prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych wyniosła: w 2018 r. 298 (9,1 % wszystkich nieruchomości), w 2019 r. – 109 (3,3 % wszystkich nieruchomości), w 2020 r. i w 2021 r. – po 6 (0,2 % wszystkich nieruchomości), w 2022 r. – 5 (0,2 % wszystkich nieruchomości) i w 2023 r. do 30 listopada 2023 r. – 4 (0,1 % wszystkich nieruchomości). Według informacji wójta, właścicieli tych nieruchomości trudno jest przekonać do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Pracownicy Urzędu próbowali nakłaniać mieszkańców do selektywnej zbiórki odpadów, jednak działania te nie zakończyły się powodzeniem.

W Urzędzie Miejskim w Mogilnie ustalono, że systemem zbierania odpadów komunalnych objęto nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Na terenie gminy nie prowadzono selektywnego zbierania odpadów komunalnych w 2018 r. – na 200 nieruchomościach, w 2019 r. – na 137, a w 2020 r. (do 31 sierpnia) – na 112. Burmistrz podał, że nie był mu znany powód niesegregowania odpadów komunalnych w ww. okresie.

W 43,7 % gmin
nieprawidłowości
w selektywnym
zbieraniu odpadów
u źródła

Spośród 16 gmin w 7⁸¹ (43,7 %) stwierdzono nieprawidłowości w sposobie organizacji selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (u źródła). Odpady te były gromadzone w pojemnikach niespełniających wymagań rozporządzenia ws. selektywnego zbierania odpadów – pojemniki były w niewłaściwych kolorach i źle oznakowane. Były one również przepełnione i niezabezpieczone przed działaniem czynników atmosferycznych.

Stwierdzone nieprawidłowości były skutkiem nieskutecznego nadzoru nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne z terenu nieruchomości.

Zdaniem NIK, niewłaściwe oznakowanie pojemników mogło wpłynąć na błędy w segregacji odpadów przez mieszkańców. Również niezabezpieczenie przed działaniem czynników atmosferycznych mogło wpływać na obniżenie jakości zbieranych selektywnie odpadów surowcowych i ich przydatności do procesów recyklingu.

Przykłady

W Mogilnie oględziny miejsc zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości wykazały, że nie zapewniono dla 2 miejsc gromadzenia odpadów komunalnych (tzw. gniazd) odpowiednich pojemników przeznaczonych do selektywnego zbierania metali, tworzyw sztucznych oraz odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. Metalowe pojemniki z siatki ocynkowanej były oznakowane niewłaściwym napisem „PLASTIK”, zamiast „Metale i tworzywa sztuczne” lub nie posiadały żadnego napisu, a ponadto

⁷⁷ Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim Urząd Miasta i Gminy w Rynie Urząd Miejski w Nidzicy – obowiązki przejęły związki gmin.

⁷⁸ Urząd Miasta Rypin Urząd Miejski w Mielcu.

⁷⁹ Urząd Miasta Otwock.

⁸⁰ Urząd Miasta i Gminy w Szczekocinach, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Mogilnie.

⁸¹ Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim. Urząd Miasta i Gminy w Rynie (za organizację selektywnego zbierania odpowiadają Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami).

wszystkie te pojemniki nie były oznaczone żółtym kolorem, choćby w części nie mniejszej niż 30 % zewnętrznej powierzchni pojemnika widocznej dla korzystających z niego, co było niezgodne z § 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych. Obowiązek wyposażenia miejsc tych w odpowiednie pojemniki wynikał również z § 5 pkt 2 uchwały rady miejskiej nr LI/518/18 z 10 października 2018 r., zmienionej uchwałą nr XIX/186/20 z 3 czerwca 2020 r.

W Szczekocinach podczas oględzin stwierdzono, że pojemniki na papier oraz tworzywa sztuczne i metale były przepełnione. Nie zabezpieczono również niemieszczących się w pojemnikach odpadów papieru i tworzyw sztucznych, a także odpadów wielkogabarytowych przed działaniem czynników atmosferycznych. Ponadto jeden pojemnik był nieoznakowany.

W Brzegu w wyniku oględzin miejsc zbierania odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej, stwierdzono, że 35 spośród 113 pojemników (31 %) nie spełniało wymogów ww. rozporządzenia, gdyż: 30 pojemników na poszczególne frakcje odpadów było w nieprawidłowym kolorze, tj. na metale i tworzywa sztuczne (17) zielone lub czarne, na papier (6) czarne lub żółte, na szkło (3) czarne, na odpady zmieszane (2) zielone oraz na bioodpady (2) czarne; 5 brązowych pojemników na bioodpady nie było oznaczonych napisem „Bio”.

W Gorzowie Śląskim ustalono, że niezgodnych z przepisami rozporządzenia było 47,2 % pojemników na terenie zabudowy wielorodzinnej i 71,4 % na terenie zabudowy jednorodzinnej, a naruszających Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie – odpowiednio – 80,6 % i 94,6 %.

Odnosząc się do opisanej nieprawidłowości, inspektor i kierownik referatu wyjaśnili, że „przed kontrolą NIK pojemniki nie były kontrolowane przez urząd (...) po stwierdzeniu nieprawidłowości podjęto działania w celu wyegzekwowania od wykonawcy dostarczenia właściwych pojemników.”. Burmistrz i zastępca burmistrza wskazali, że nie posiadali wiedzy, dlaczego pojemniki nie były wcześniej sprawdzane i podjęli działania w celu zapewnienia mieszkańcom właściwie oznakowanych pojemników.

W Rynie oględziny wykazały, że w 6 przypadkach odpady zmieszane zbierano do pojemników koloru niebieskiego (zamiast czarnego), podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem ws. selektywnego zbierania odpadów w pojemnikach koloru niebieskiego zbiera się odpady z papieru, w tym odpady z tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, oznaczonych napisem „papier”.

Nieprawidłowości w 46,1 % PSZOK

W 13 kontrolowanych gminach zapewniono funkcjonowanie PSZOK. Dla mieszkańców 3 gmin⁸² funkcjonowanie PSZOK zapewniły związki gmin. W 6 gminach⁸³ spośród 13 (46,1 %) stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu PSZOK.

Ograniczenie w przyjmowaniu niektórych rodzajów odpadów

W 4 gminach⁸⁴ wprowadzono ograniczenia w przyjmowaniu niektórych rodzajów odpadów, komunalnych w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych, czy odpadów niekwalifikujących się do medycznych, wytwarzanych w gospodarstwach domowych, podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 3a ucpg można było ograniczyć ilość a nie rodzaj przyjmowanych odpadów. Natomiast mieszkańcy Płocka mieli możliwość przekazania tego rodzaju odpadów do PSZOK wyłącznie odpłatnie.

⁸² Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy.

⁸³ Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

⁸⁴ Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny.

Przykłady

W gminie Lipno wyłączono możliwość przekazywania przez mieszkańców do PSZOK odpadów remontowych i budowlanych, tj. papy i styropianu budowlanego oraz szkła zbrojonego, hartowanego i wielowarstwowego.

W mieście Rypin wyłączono możliwość przekazywania do PSZOK odpadów budowlanych i rozbiórkowych zawierających papę, wełnę mineralną, smołę inne odpady niebezpieczne, a także styropianu budowlanego.

Burmistrz Miasta w Mogilnie zatwierdził 1 marca 2022 r. Regulamin PSZOK w Szerzawach, w którym zawarto niezgodne z przepisami zakazy dotyczące odbieraniu odpadów: zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego tylko w całości, kompletnego, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz szkła zbrojonego i hartowanego oraz materiałów izolacyjnych (wełny mineralnej, itp.).

W Mieście i Gminie Szczekociny nie zapewniono odbioru przez PSZOK materiałów izolacyjnych, stanowiących odpady budowlane i rozbiórkowe z gospodarstw domowych, np. odpadów papy, wełny mineralnej, waty szklanej, różnego rodzaju pokryć dachowych, a także odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

**Ograniczono
dostępności
i informacje o PSZOK**

W 3 gminach⁸⁵ dostępność PSZOK dla mieszkańców była ograniczona lub nie zapewniono właściwej informacji o jego funkcjonowaniu, w tym w Płocku PSZOK zlokalizowano 20 km od miasta, czego skutkiem był spadek ilości przekazywanych do niego odpadów.

Przykłady

Na stronie internetowej **gminy Lipno** oraz na bramie PSZOK podano różne godziny funkcjonowania PSZOK.

Na stronie internetowej podano, że PSZOK czynny jest w poniedziałek w godzinach od 7:15 do 15:00 oraz we czwartek w godzinach od 09:00 do 16:45. Na bramie PSZOK zamieszczono informację, że jest czynny w poniedziałek w godzinach 8:00–15:00 oraz w czwartek 10:00–18:00. Nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli.

W Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny nie zapewniono żadnej tablicy (drogowskazu) wskazującej na lokalizację na tym terenie PSZOK.

**Nieprawidłowości
w sposobie
prowadzenia PSZOK
świadczą o braku
nadzoru gminy**

W 2 gminach⁸⁶ w PSZOK stwierdzono nieprawidłowości w sposobie zbierania odpadów komunalnych, tj. odpady, w tym odpady niebezpieczne, gromadzono w niewłaściwych pojemnikach, pojemniki nie były prawidłowo oznakowane, odpady były magazynowane niezgodnie z wymaganiami, niezabezpieczone przed czynnikami atmosferycznymi. Ponadto PSZOK obsługujący mieszkańców Gorzowa Śląskiego do ustalania masy przyjmowanych odpadów komunalnych wykorzystywał wagę samochodową, która do 19 września 2022 r., wbrew wymogowi określone w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁸⁷, nie posiadała legalizacji (oceny zgodności ze wzorcem). W PSZOK nie prowadzono również ewidencji odpadów, a także nie zapewniono informacji o prowadzeniu monitoringu wizyjnego, czym naruszono art. 13 RODO⁸⁸.

W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad realizacją umowy z podmiotem prowadzącym PSZOK, w zakresie: poprawności i kompletności wypełniania formularzy przyjęcia odpadów, nieprowadzenia ewidencji odpadów, weryfikacji uprawnień osób do przekazania odpadów, zachowania limitu przyjęć dwóch ton odpadów

⁸⁵ Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny.

⁸⁶ Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

⁸⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2063.

⁸⁸ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

budowlanych i rozbiórkowych na nieruchomości w ciągu roku, sprawdzania czy stan magazynowy – ilość odpadów znajdujących się na PSZOK – odpowiada stanowi stwierdzonemu w formularzach przyjęcia odpadów, niedopuszczania do przepełniania się kontenerów na odpady i tym samym zapobiegania przechowywania odpadów luzem, egzekwowania składania corocznych sprawozdań o rodzaju i ilości zebranych odpadów komunalnych.

Pomimo uchybień w realizacji umowy, w tym niektórych utrzymujących się od kwietnia 2019 r., przez cały okres obsługi PSZOK nie przeprowadzono ani jednej kontroli na podstawie postanowień zawartej z podmiotem umowy, z której sporządzono by protokół pokontrolny.

Z kolei Prezydent Miasta Płocka akceptował niewłaściwą klasyfikację odpadów z wełny mineralnej oraz papy budowlanej jako zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, przyjmowanych przez PSZOK, co było niezgodne z klasyfikacją odpadów określoną w katalogu odpadów oraz dopuścił do zbierania odpadów wełny mineralnej, pomimo że PSZOK nie miał zezwolenia na zbieranie tego rodzaju odpadów.

Przykłady

PSZOK obsługujący mieszkańców **Miasta i Gminy Szczekociny** nie był wyposażony w pojemniki odpowiednich kolorów dla niektórych frakcji (tworzywa sztuczne były przechowywane w pojemniku w kolorze czarnym, odpady budowlane w pojemniku w kolorze zielonym, metal, tworzywa sztuczne i szkło w pojemnikach w kolorze czarnym, tworzywa sztuczne w pojemnikach w kolorze zielonym i niebieskim, zużyte opony w pojemniku w kolorze niebieskim), co nie spełniało wymagań § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W PSZOK obsługującym mieszkańców **Gorzowa Śląskiego** kontenery na odpady, inne niż niebezpieczne, nie posiadały oznaczenia albo posiadały kartki z nazwami potocznymi odpadów np. „GRUZ”, „ZIELONE”, „SZKŁO”, co było niezgodne z § 5 ust. 3–5 ww. rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Pojemniki na odpady niebezpieczne także były oznaczone jedynie kartkami z potocznym opisem przeznaczenia poszczególnych pojemników „NIEBEZPIECZNE” – i odpowiednio – „KWASY”, „ROZPUSZCZALNIKI”, „OLEJE JADALNE”, „AKUMULATORY”, „ŚWIETLÓWKI” i nie posiadały etykiet wymaganych z mocy przepisów § 9 ww. rozporządzenia.

Ponadto opady styropianowe oraz tekstylne przechowywane były luzem poza pojemnikami (na hałdach), co stwarzało ryzyko ich przenoszenia przez podmuchy wiatru.

Kontrolowane związki gmin zapewniły mieszkańcom dostęp do PSZOK

Skontrolowane 3 związki gmin⁸⁹ zapewniły mieszkańcom gmin należących do nich możliwość przekazywania odpadów komunalnych do zorganizowanych na ich terenie PSZOK. Ponadto na terenie gmin należących do Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami utworzono 6 mobilnych PSZOK.

W 2 związkach stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu PSZOK

W 2 związkach stwierdzono nieprawidłowości. W PSZOK prowadzonym przez Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” nie przyjmowano m.in.: wełny mineralnej, styropianu (inne materiały izolacyjne), papy. Ponadto na terenie PSZOK-u w Lipowcu zamieszczono nierzetelną informację o czasie jego funkcjonowania. W PSZOK prowadzonych przez Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami stwierdzono m.in. przypadki nieoznakowania pojemnika na odpady, braku wagi najazdowej, podawania rozbieżnych informacji o czasie funkcjonowania PSZOK. Ponadto zdecydowano o przyjmowaniu do PSZOK odpadów odzieży oraz tekstyliów, dopiero od stycznia 2024 r., mimo że ustawowy obowiązek przyjmowania tych odpadów był od 2019 r.

⁸⁹ PSZOK Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”, Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami,

Gminy nie miały rzetelnej wiedzy o faktycznych ilościach zebranych w PSZOK odpadów poddanych procesom recyklingu

W kontrolowanych gminach informacje o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych zbieranych w PSZOK pochodziły ze sprawozdań składanych przez podmioty prowadzące PSZOK. W przeważającej części odpady selektywnie zebrane w PSZOK przekazywano do instalacji komunalnych, niektóre rodzaje odpadów jak zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie przekazywano do zakładów przetworzenia.

Przykłady

Według sprawozdań **Prezydenta Miasta Płocka** z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, za poszczególne lata okresu objętego kontrolą, odpady zebrane w PSZOK trafiały m.in. do następujących instalacji: mieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 (odpady o kodzie 17 01 07) były zagospodarowywane w procesie R5 – recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych; tworzywa sztuczne (o kodzie 20 01 39) zagospodarowane w procesie R12 – wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11; zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki (odpady o kodzie 20 01 35*) trafiały do instalacji przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, proces R12- wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11; papier i tektura (odpady o kodzie 15 01 01) w procesie R13 – magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R12; odpady ulegające biodegradacji (odpady o kodzie 20 02 01) w procesie R13 – magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R12; zużyte opony (kod odpadu 16 01 03) do zagospodarowania w procesie R1 – wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii. Wszystkie odpady komunalne zebrane z terenu gminy oraz w PSZOK, w tym odpady niebezpieczne, zostały przekazane do RIPOK.

W Mogilnie największą ilość odpadów z PSZOK przekazano do RIPOK⁹⁰ w Inowrocławiu (odpady wielogabarytowe, bioodpady, zużyte opony). Natomiast odpady niebezpieczne, leki, zużyte baterie i akumulatory przekazano do czterech podmiotów znajdujących się w: Nowym Tomysłu, Lublinie, Grodzisku Mazowieckim i Bydgoszczy.

Zdaniem NIK gminy zobowiązane są do osiągania celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, przekazywanie więc odpadów do procesów przygotowania ich do dalszego przetworzenia (R12)⁹¹, magazynowania (R13), termicznego przetworzenia (R1) czy składowania ogranicza możliwość faktycznego osiągnięcia celów w ww. zakresie.

Gminy powinny zatem posiadać rzetelne informacje o dalszych kierunkach zagospodarowania odpadów komunalnych, wytworzonych na ich terenie, w tym masie odpadów poddanych recyklingowi, również w odniesieniu do sposobów zagospodarowania odpadów przetworzonych wcześniej w procesie R12.

Ponadto powinny one nadzorować podmioty prowadzące instalacje komunalne w prawidłowym gospodarowaniu odpadami komunalnymi.

Odpady z PSZOK prowadzonych przez związki gmin przekazywano do instalacji regionalnych

Kontrolowane związki gmin również przekazywały odpady zbierane w PSZOK do instalacji komunalnych.

Przykłady

W Ekologicznym Związku Gmin „Działdowszczyzna” odpady z PSZOK przekazywano do Instalacji Komunalnej – Sortowni w Działdowie bądź Instalacji Komunalnej – Składowiska w Zakrzewie.

⁹⁰ Regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych, dalej: „RIPOK”.

⁹¹ Procesy „R” zostały określone w załączniku nr 1 di uod.

23 % kontrolowanych gmin prowadziło punkty napraw/wymiany rzeczy w żadnej z gmin nie zapewniono możliwości przekazania żywności

W Związku Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko” odpady zebrane selektywnie przekazywano do instalacji przetwarzania odpadów w Rudnie.

W Mazurskim Związku Międzygminnym – Gospodarka Odpadami odpady zebrane w PSZOK przekazywane były do ZUOK.

Spośród 13 skontrolowanych gmin w 3⁹² (23 %) prowadzono punkty napraw/wymiany rzeczy. Działalność punktów w Lipnie i Gorzowie Śląskim nie została formalnie uregulowana. W 2 punktach⁹³ stwierdzono nieprawidłowości. W gminach nie zorganizowano również możliwości przekazywania żywności. Jak m.in. wyjaśnił Burmistrz Miasta Rypin, przy Zespole Szkół Nr 2 w Rypinie zlokalizowana została „Jadłodzielnia”. Powstała ona z inicjatywy Powiatu Rypińskiego. Z kolei Burmistrz Błazowej w związku z nieutworzeniem na terenie gminy punktu napraw i punktu oddawania żywności wyjaśnił, że nie wpływały żadne zgłoszenia lub informacje o potrzebie utworzenia punktu napraw czy też punktu oddawania żywności.

Natomiast na terenie gminy Krzeszów w PSZOK prowadzony był punkt „drugiego życia odpadów”, w tym czyszczenia i drobnych napraw.

Przykłady

W Gorzowie Śląskim przy PSZOK znajdował się punkt ponownego użycia produktów (PRU). Działalność tego punktu nie została uregulowana ani w Regulaminie ani w uchwale w sprawie zbierania odpadów, czy innych aktach prawa miejscowego. Informacje o PRU i zasadach jego działalności zamieszczono na tablicy ustawionej przed wjazdem na teren PSZOK – Regulamin Punktu Rzeczy Używanych. Przewidziano w nim, w szczególności, że: w PRU można zostawić przedmioty sprawne, nieuszkodzone, czyste, w dobrym stanie technicznym i niestwarzające zagrożenia dla użytkowników, pracownik PSZOK ma obowiązek sprawdzenia stanu przedmiotu, przedmiot jest eksponowany przez trzy miesiące (z możliwością przedłużenia), zdający wyraża zgodę na przekazanie przedmiotu do PSZOK jako odpad – jeżeli nie zostanie nabyty w okresie eksponowania, a pracownik PSZOK prowadzi ewidencję przedmiotów. W trakcie kontroli ustalono, że w PRU przechowywano odpady wielkogabarytowe.

W Błazowej punkt wymiany rzeczy nie był oznaczony i brak było rejestru wymiany rzeczy. Nieprawidłowości te zostały usunięte podczas trwania kontroli.

W żadnym związku nie uruchomiono punktu napraw/wymiany rzeczy i nie zapewniono możliwości przekazania żywności

W żadnym związku gmin nie uruchomiono punktu napraw/wymiany rzeczy, nie stworzono możliwości przekazania żywności.

46,2 % gmin nie osiągało w poszczególnych latach wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych

Spośród 13⁹⁴ gmin w 6⁹⁵ (46,2 %) w poszczególnych latach nie osiągnięto wymaganych art. 3b ust. 1 ucpg poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. Poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu obliczano na podstawie danych ze sprawozdań rocznych podmiotów odbierających i gospodarujących odpadami komunalnymi na terenie gminy. Jako przyczynę nieosiągnięcia wymaganych poziomów w 2021 i 2022 roku podawano m.in. zmianę sposobu ich obliczania – od 2021 r. poziom recyklingu ustalany jest jako stosunek łącznej masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do łącznej masy wytworzonych odpadów komunalnych. Jednocześnie wskazywano przewagę zmieszanych odpadów komunalnych odbieranych z terenu nieruchomości, które nawet po sortowaniu nie spełniały wymagań dla ich recyklingu. Również odpady selektywnie zbierane były zanieczyszczone i nie nadawały się do recyklingu.

⁹² Urząd Gminy Lipno, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Miejski w Błazowej.

⁹³ W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim, w Urzędzie Miejskim w Błazowej.

⁹⁴ Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy – obowiązki realizowały związki gmin.

⁹⁵ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Ogródzieniec, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

Przykłady

W **Otwocku** – w latach 2018–2022 osiągnięto następujące poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu: w 2018 r. – 40,62 %; w 2019 r. 39,28 %; w 2020 r. 14,41 %; w 2021 r. 33,18 %; w 2022 r. 32,29 %, co oznacza że w 2020 r. nie osiągnięto wymaganego poziomu 50 %.

W **Mogilnie** w latach 2018–2022 osiągnięto następujące poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu: w 2018 r. 45,1 %, w 2019 r., 52,2 %, w 2020 r. 56,3 % 2021 r. 23,2 %, w 2022 r. 19,9 %, tj. w latach 2018–2021 powyżej, a w roku 2022 poniżej wymaganego poziomu.

Burmistrz podał, że nieosiągnięcie wymaganego poziomu w 2022 r. wynikało z nieuznania części odpadów dostarczanych do RIPOK jako nadające się do recyklingu.

W **Ogrodzieńcu** w latach 2018–2022 osiągnięto następujące poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu: 2018 r. 25 %, 2019 r. 40 %, 2020 r. 31 %, 2021 r. 15,3 %, 2022 r. – 36,8 %, co oznacza, że w latach 2020 i 2021 wymagane poziomy nie zostały osiągnięte, co tłumaczono pandemią COVID-19.

W latach 2021–2022 **gmina Brzeg** nie osiągnęła, wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów w wysokości co najmniej 20 % wagowo (2021 r.) oraz 25 % wagowo (2022 r.). W rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi wykazano bowiem osiągnięcie tego wskaźnika na poziomie odpowiednio 19 % i 21 %.

Spośród 3 w 2 związkach gmin nie osiągnięto w poszczególnych latach wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych

Spośród 3 kontrolowanych związków gmin w 2⁹⁶ nie osiągnięto wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, który był odpowiedzialny za uzyskanie wymaganych poziomów przez miasto i gminę Nidzica osiągnął: w 2019 r. 42,4 %, w 2020 r. 41,7 %, w 2021 r. 30,1 %, w 2022 r. 29,3 %, co oznacza że w 2020 r. nie osiągnięto wymaganego poziomu 50 %. Jak wskazał Przewodniczący Związku wynikało to m.in. ze słabej segregacji odpadów komunalnych u źródła.

Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” osiągnął następujące poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych: w 2018 r. 31,66 %, w 2019 r. 29,99 %, w 2020 r. 38,14 %, w 2021 r. 14,59 %, w 2022 r. 19,24 %, co oznacza że w latach 2019–2022 nie osiągnięto wymaganych poziomów.

W kontrolowanych gminach dokonywano wyliczeń osiąganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra⁹⁷. W 2⁹⁸ gminach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Weryfikacja sprawozdań o odpadach komunalnych przez gminy

W 13 kontrolowanych gminach i 3 związkach gmin weryfikowano dane i informacje zawarte w sprawozdaniach rocznych składanych przez podmioty odbierające i gospodarujące odpadami komunalnymi. W 2⁹⁹ gminach nie skorzystano z możliwości określonej w art. 9p ust. 1 ucpg i nie żądano dokumentów źródłowych stanowiących podstawę do sporządzenia ww. sprawozdań, tj. dokumentów ewidencji odpadów, faktur, kwitów wagowych, itp. W 2¹⁰⁰ gminach nierzetelnie weryfikowano ww. sprawozdania.

⁹⁶ Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko”.

⁹⁷ W okresie 2018–2020 stosownie do rozporządzenia 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), w latach 2021–2022 stosownie do rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 1530), które weszło w życie z dniem 4 września 2021 r.

⁹⁸ Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miejski w Głubczycach.

⁹⁹ Urząd Miasta Rypin, Urząd Gminy Lipno.

¹⁰⁰ Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta Płocka.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Otwock** wprowadzono procedurę, w której uregulowano sposób weryfikacji przez pracowników urzędu danych i informacji dotyczących odpadów komunalnych przedkładanych przez podmioty odbierające odpady komunalne. Podmioty odbierające odpady komunalne od mieszkańców co miesiąc przekazywały dokumentację określoną w art. 9p ust. 1 ucpg. Wymóg przekazywania ww. dokumentacji został zawarty w umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, podpisywanych przez miasto z wykonawcami. Proces kontroli zagospodarowania odpadów był prowadzony na podstawie przedłożonych przez firmy danych takich jak m.in.: kwity wagowe, zestawienie danych o masach odpadów (ilości wagowe), oraz numery kart przekazania odpadów komunalnych (KPOK), wystawianych w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

W **Urzędzie Miejskim w Mogilnie** nierzetelnie zweryfikowano sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotu prowadzącego PSZOK za rok 2018. Mimo dysponowania informacją od RIPOK, iż z przekazanej do tej instalacji z terenu gminy masy odpadów, do recyklingu (w procesie R12) trafiło w roku 2018 jedynie 168,894 Mg odpadów o kodzie 15 01 02 Opakowania z tworzyw sztucznych – dopuszczono, aby w sprawozdaniach w masie odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu uwzględniono wielkość 435,181 Mg. Masa ta stanowiła 100 % masy odpadów rodzaju 15 01 02 odebranej i zebranej z terenu gminy oraz przekazanej do RIPOK w procesie R12 powiększonej o masę odpadów rodzaju 15 01 02 wyselekcjonowanej przez RIPOK z przekazanych mu odpadów zmieszanych. Tymczasem proces R12 nie mógł być uznany za recykling, gdyż był jedynie procesem pośrednim. Dopiero informacja od RIPOK o ostatecznym zagospodarowaniu odpadów stanowiła podstawę do zaliczenia masy odpadów do wielkości określonej w sprawozdaniu – jako: „masa odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu”.

Powyższe skutkowało powieleniem ww. błędu w sprawozdaniu Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2018, a następnie zawyżeniem wyliczonego wskaźnika osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, tworzyw sztucznych i szkła o 12,16 %.

**Przypadki
nierzetelnego nadzoru
nad składaniem
przez podmioty
rocznych sprawozdań
o odpadach
komunalnych**

W 2 gminach¹⁰¹ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad podmiotami odbierającymi i gospodarującymi odpadami komunalnymi w zakresie obowiązku składania rocznych sprawozdań. Nie podjęto w nich działań w celu wyegzekwowania od ww. podmiotów terminowego złożenia sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust.1 ucpg lub 9nb ust. 1 ucpg, co uniemożliwiło wymierzenie kar pieniężnych określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, do czego zobowiązywał art. 9zb ust.1 ucpg. W Urzędzie Miejskim w Mogilnie w związku z opóźnieniami liczącymi odpowiednio 29, 37 i 51 dni wysokość nienaliczonych kar wynosiła łącznie 11,7 tys. zł. Z kolei wysokość kar z tego tytułu w Urzędzie Miejskim w Nowym Mieście Lubawskim wyliczona w trakcie kontroli NIK wynosiła: 81 600 zł w 2021 r., 36 500 zł w 2022 r. i 29 500 zł w 2023 r. (stan na 22 listopada).

Przykład

Burmistrz Miasta Mogilna nie wyegzekwował złożenia sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust.1 ucpg lub 9nb ust. 1 ucpg od części zobowiązanych do tego podmiotów. I tak:

- za rok 2018 sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie złożył 1 z 6 działających na terenie gminy podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów;
- za lata 2019–2021 sprawozdania podmiotu zbierającego odpady komunalne nie złożyły 2, a w 2022 r. 1 z 4 podmiotów posiadających zezwolenia na zbieranie odpadów metali w miejscu położonym na terenie gminy (punkty skupu złomu).

¹⁰¹ Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miejski w Mogilnie.

Tym samym, wypełniając sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi Burmistrz nie dysponował pełną wiedzą o masie wytworzonych na terenie gminy odpadów komunalnych i ich zagospodarowaniu. Z informacji uzyskanej od jednego z podmiotów, który nie przedłożył omawianych sprawozdań wynikało, że w latach 2020–2022 zebrał on na terenie gminy odpady rodzaju 15 01 04 Opakowania z metali w łącznej masie 16,4979 Mg. Tym samym nieuzyskanie przez Urząd Miasta w Mogilnie sprawozdań od tego podmiotu, skutkowało nierzetelnością danych podanych w sprawozdaniach Burmistrza za lata 2020–2022. Burmistrz nie podjął działań w celu wymierzenia temu podmiotowi kar pieniężnych, określonych w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, do czego był zobowiązany na podstawie art. 9zb ust.1 ucpg. W urzędzie skorygowano sprawozdanie Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2021, wykreślając z masy odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu masę odpadów rodzaju 20 03 07 Odpady wielkogabarytowe przekazane w procesie R3, bez zweryfikowania zasadności wprowadzenia zmian w oparciu o dokumenty źródłowe. Nie zobowiązano także podmiotu do złożenia stosownych korekt sprawozdań. W efekcie powstała niezgodność w ww. zakresie pomiędzy sprawozdaniem Burmistrza a sprawozdaniem podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Ponadto w urzędzie skorygowano sprawozdanie burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2021, wykreślając z masy odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu masę odpadów rodzaju 20 03 07 Odpady wielkogabarytowe przekazane w procesie R3, bez zweryfikowania zasadności wprowadzenia zmian w oparciu o dokumenty źródłowe, oraz bez zobowiązania podmiotu gospodarującego odpadami do złożenia stosownych korekt sprawozdania.

Przypadki nierzetelnego nadzoru nad podmiotami odbierającymi odpady komunalne

W okresie objętym kontrolą spośród 16 kontrolowanych gmin w 2¹⁰² nie przeprowadzono kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne, zgodnie z wymogami art 9u ucpg. Z kolei w imieniu 2 gmin¹⁰³ obowiązek kontroli realizowały związki gminne. W 3 gminach¹⁰⁴ nie prowadzono kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne w latach 2018–2020, a w Urzędzie Miejskim w Mogilnie nie przeprowadzono, w latach 2020–2023 (do 23 października 2023 r.), kontroli Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Inowrocławiu Sp. z o.o., w zakresie wypełnienia przez niego obowiązków wynikających z przepisów ucpg, podczas gdy podmiot odbierał z terenu gminy odpady od 2020 r. W Urzędzie Miasta w Otwocku stwierdzono, że pracownik urzędu nie sporządzał protokołów kontroli z czynności przez niego wykonywanych, co było niezgodnie z art. 380 ustawy Poś oraz przypisanym mu zakresem obowiązków służbowych.

Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim w okresie od 2018 r. do 16 lipca 2023 r. nie przeprowadzono kontroli w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które to kontrole, zgodnie z art. 9u ust. 1a ucpg, należało przeprowadzać co najmniej raz na 2 lata. Kierownik referatu wyjaśniła, że nie miała czasu się tym wcześniej zajmować, bo inne zadania były ważniejsze i pilniejsze.

W Urzędzie Miejskim w Nowym Mieście Lubawskim w latach 2020–2023 (do 22 listopada) nie prowadzono kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ucpg przez podmioty wpisane do RDR i odbierające odpady, tj. kontroli o której mowa w art. 9u ust. 1 ucpg. Natomiast zgodnie z art. 9u ust. 1a ucpg burmistrz był obowiązany do przeprowadzenia takiej kontroli co najmniej raz na dwa lata. Burmistrz wyjaśnił, że ponieważ nie było żadnych skarg na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych (wpisanych do rejestru działalności regulowanej),

¹⁰² Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim.

¹⁰³ Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy.

¹⁰⁴ Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miasta Płocka.

odbierających odpady, Urząd nie prowadził kontroli wymaganych ucpg. Wskazał też, że urząd monitorował działalność tych podmiotów nie sporządzając z tego nadzoru żadnych dokumentów np.: protokołów, notatek służbowych itp.

Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny wydał zarządzenie nr 63/2021 z 31 maja 2021 r., w sprawie określenia procedur przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Pracownicy urzędu przeprowadzili w 2021 r. kontrolę realizacji obowiązków wszystkich 5 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu i posiadających zawarte umowy na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy. Na podstawie protokołów kontroli tych podmiotów stwierdzono, że badano m.in. czy: nie mieszano odpadów pochodzących z selektywnej i nieselektywnej zbiórki odpadów, przeprowadzano mycie i dezynfekcję pojazdów przewożących odpady. Sprawdzano także stan baz sprzętowych i ich zabezpieczenie przed odprowadzaniem odpadów do gruntu oraz przed dostępem osób postronnych, oraz odległość bazy od terenu gminy. Nie stwierdzono w ww. zakresie nieprawidłowości.

Nierzetelny nadzór nad selektywnym zbieraniem odpadów przez właścicieli nieruchomości

W 2 gminach¹⁰⁵ nierzetelnie nadzorowano obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości.

Przykład

W latach 2018–2022 **Prezydent Miasta Płocka** nie wszczynał postępowań (poza 1 przypadkiem), a w konsekwencji nie nakładał w drodze decyzji opłaty podwyższonej na właścicieli nieruchomości, na terenie których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co było niezgodne z art. 6ka ust. 3 ucpg.

W latach 2019–2022 przeprowadzono ogółem 835 kontroli w zabudowie wielorodzinnej oraz 2288 w zabudowie jednorodzinnej. W protokołach tych kontroli stwierdzono, że wielokrotnie ustalano nieprawidłowości w zakresie segregowania odpadów. W Urzędzie Miasta Płocka wystawiano pouczenia dla właścicieli nieruchomości, na terenie których stwierdzono nieprawidłową segregację odpadów, co w ocenie NIK nie było działaniem skutecznym, ponieważ jak wykazywano w protokołach z ww. kontroli nieprawidłowości powtarzały się wielokrotnie. Dopiero w 2023 (III kwartał) w 14 przypadkach zostało przeprowadzone postępowanie w sprawie podwyższenia wysokości opłaty za niewłaściwe gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Skargi i wnioski kierowane do gmin i związków gmin

Spośród 13 urzędów gmin do 3¹⁰⁶ skierowano skargi w zakresie obioru odpadów komunalnych, selektywnego zbierania odpadów, stawek opłat za odpady, z czego w Urzędzie Miasta Otwocka, do którego wpłynęło 7 skarg i jedna petycja, jedna skarga nie została załatwiona w terminie określonym w art. 237 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰⁷, tj. w ciągu miesiąca. Skarżący nie został powiadomiony o niezakończonym w ww. terminie, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 k.p.a. Skarga dotyczyła ustalenia zbyt wysokich stawek opłaty za odbiór odpadów komunalnych. Wnoszący skargę wniósł również o przekazanie skargi do wojewody oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Przykład

Do **Urzędu Miasta w Brzegu** w okresie objętym kontrolą wpłynęło 16 zgłoszeń od przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych, zarządców nieruchomości, wspólnot mieszkaniowych oraz osób fizycznych w zakresie obioru odpadów komunalnych i selektywnego zbierania odpadów. Dotyczyły one konieczności wymiany pojemników z powodu uszkodzenia lub za małej pojemności, zaniechania wywozu odpadów wielkogabarytowych, zmieszanych oraz poszczególnych frakcji zbieranych selektywnie, odnowienia napisów na pojemnikach, braku dostarczenia worka na metale i tworzywa sztuczne.

¹⁰⁵ Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Miasta Płocka.

¹⁰⁶ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miasta Płocka, Urząd Miasta w Brzegu.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: „k.p.a.”.

Do 3¹⁰⁸ kontrolowanych związków gmin w okresie objętym kontrolą wpływały skargi w zakresie obioru odpadów komunalnych, selektywnego zbierania odpadów, stawek opłat za odpady.

Przykłady

W rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez **Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko”** ujęto 2 sprawy dotyczące niesłusznie pobranych opłat za wywóz odpadów oraz naliczania kosztów ich egzekucji. Obie skargi zostały uznane przez związek za nieuzasadnione.

W prowadzonym rejestrze nie ewidencjonowano wpływających do związku interwencji dotyczących funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Na podstawie analizy skrzynki mailowej (zawierającej korespondencję pism wysyłanych do operatorów – odbierających odpady), przygotowano zestawienie z interwencjami mieszkańców dotyczącymi braku lub nieterminowego odbioru odpadów komunalnych. W okresie objętym kontrolą liczba ww. interwencji w poszczególnych latach wynosiła od 120 w 2018 r. do 231 w 2022 r. Przewodniczący zarządu wyjaśnił, że w opinii zarządu związku skarga np. na brak odbioru/nieterminowy odbiór odpadów komunalnych porusza kwestie dotyczące niewywiązywania się firmy wywożącej odpady z realizacji swoich zadań zgodnie z zawartymi umowami, a więc nie nosi znamion skargi z działu VIII k.p.a. Nie zgłoszono innych skarg dotyczących nieprawidłowości w systemie gospodarki odpadami komunalnymi poza skargami na operatorów.

Do **Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami** w okresie objętym kontrolą (do 12 lipca 2023 r.) zgłoszono łącznie 190 interwencji ustnych oraz 4 pisemne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Ryn. Interwencje te dotyczyły m.in. braku odbioru odpadów, braku pojemnika lub worka, nieprzestrzegania harmonogramu odbioru odpadów. W latach 2018–2023 ilość zgłaszanych interwencji wynosiła od 5 do 70 rocznie.

5.3. Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

W ograniczonym stopniu finansowano działania w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

Fundusze ochrony środowiska¹⁰⁹ dysponowały środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, jednak w ograniczonym zakresie finansowały tworzenie punktów napraw i wymiany rzeczy. Finansowano głównie inwestycje służące zbieraniu (głównie PSZOK) i przetwarzaniu odpadów (w tym sortownie, instalacje recyklingu odpadów). Dofinansowania udzielano głównie w formie pożyczki. W wojewódzkich funduszach ochrony środowiska nie tworzono jednak odrębnych programów zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, nie finansowano również działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, a tylko 1,8 % środków wydatkowano na instalacje recyklingu.

W gminach w latach 2018–2022 wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości znacząco rosły i w kolejnych latach były wyższe od uzyskanych w 2018 r.: w 2019 r. o 19,3 %, w 2020 r. o 56,2 %, w 2021 r. o 64,7 %, w 2022 r. o 65,7 %. W latach 2018–2023 (I półrocze) w gminach podwyższano stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od jednego do czterech razy, jednak w analizach dotyczących ustalenia wysokości stawki opłaty nie uwzględniano dochodów z tytułu sprzedaży surowców wtórnych.

W latach 2018–2022 koszty zagospodarowania i odbioru odpadów były wyższe od uzyskanych wpływów z opłat o 8,6 %. Tylko 5 spośród 13 gmin pozyskało dodatkowe środki finansowe na działania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym w celu utworzenia PSZOK.

¹⁰⁸ Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko”, Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami.

¹⁰⁹ NFOŚiGW oraz wfośiGW.

5.3.1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu uwzględnione w dokumentach strategicznych

Programy priorytetowe na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu finansowane ze środków NFOŚiGW

W dokumentach strategicznych NFOŚiGW¹¹⁰ obowiązujących w latach 2018–2023 uwzględniono działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, m.in. poprzez wspieranie działań służących realizacji sposobów postępowania z odpadami, odzyskiwaniu surowców i ponownemu wykorzystaniu odpadów.

W okresie objętym kontrolą finansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu realizowane było ze środków NFOŚiGW oraz z budżetu środków europejskich. Ze środków krajowych finansowano te działania w ramach 3 programów priorytetowych z dziedziny „Ochrona powierzchni ziemi”, których łączny budżet wynosi 10 800 000 tys. zł, z tego:

- pp. „Racjonalna gospodarka odpadami”¹¹¹ – budżet programu na lata 2015–2030 wynosi do 8 700 000 tys. zł, z tego dla bezzwrotnych form finansowania (tj. dotacji) – do 3 150 000 tys. zł i dla zwrotnych form finansowania (tj. pożyczek) – do 5 550 000 tys. zł;
- pp. „Współfinansowanie POIiŚ”¹¹² – budżet programu na lata 2015–2023 dla bezzwrotnych form finansowania wynosił do 600 000 tys. zł;
- pp. „Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny”¹¹³ – budżet programu na lata 2022–2030 wynosi do 1 500 000 tys. zł, z tego dla bezzwrotnych form finansowania do 750 000 tys. zł i dla zwrotnych form finansowania do 750 000 tys. zł.

W latach 2018–2023 w NFOŚiGW zaplanowano na realizację programów priorytetowych w dziedzinie „Ochrona powierzchni ziemi” środki w łącznej wysokości 2 548 721 tys. zł, z czego na finansowanie – w ramach pp. Rgo i pp. Współfinansowanie POIiŚ – przedsięwzięć w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu – 1 535 539 tys. zł. Stanowiło to 60,25 % planowanego budżetu w dziedzinie „Ochrona powierzchni ziemi”. Na finansowanie pp. Rgo oraz pp. „Współfinansowanie POIiŚ” zaplanowano łącznie 274 675 tys. zł na dotacje¹¹⁴ oraz 1 260 864 tys. zł na pożyczki¹¹⁵. Stanowiło to, odpowiednio, 21,6 % oraz 98,7 % dotacji i pożyczek w dziedzinie „Ochrona powierzchni ziemi”.

Działanie na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu finansowane ze środków europejskich

W latach 2018–2023 z budżetu środków europejskich na realizację projektów w ramach działania 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi” POIiŚ 2014–2020 zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł w formie dotacji, z tego: 26 965 tys. zł w 2018 r., 100 765 tys. zł w 2019 r., 118 200 tys. zł w 2020 r., 172 158 tys. zł w 2021 r., 458 000 tys. zł w 2022 r.

¹¹⁰ Strategia działania NFOŚiGW na lata 2017–2020, Strategia działania NFOŚiGW na lata 2021–2024, Wspólna Strategia Działania NFOŚiGW i wfośiGW na lata 2017–2020, Wspólna strategia działania NFOŚiGW i wfośiGW na lata 2021–2024.

¹¹¹ Program przyjęty uchwałą nr B/49/1/2014 Zarządu NFOŚiGW z 15 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami „oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej. NFOŚiGW.

¹¹² Program przyjęty uchwałą nr B/3/18/2019 Zarządu NFOŚiGW z 15 stycznia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego i planu wdrażania programu priorytetowego Współfinansowanie projektów realizowanych w ramach działań 2.2 i 2.5 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

¹¹³ Program przyjęty uchwałą nr B/45/3/2022 r. Zarządu NFOŚiGW z 15 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu priorytetowego i planu wdrażania programu priorytetowego „Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny” oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej NFOŚiGW.

¹¹⁴ Z tego: 11 352 tys. zł w 2018 r., 4 026 tys. zł w 2019 r., 33 032 tys. zł w 2020 r., 51 265 tys. zł w 2021 r., 90 000 tys. zł w 2022 r. i 85 000 tys. zł w 2023 r.

¹¹⁵ Z tego: 160 000 tys. zł w 2018 r., 81 065 tys. zł w 2019 r., 42 640 tys. zł w 2020 r., 131 059 tys. zł w 2021 r., 300 000 tys. zł w 2022 r. i 546 100 tys. zł w 2023 r.

Program „Racjonalna gospodarka odpadami”

Podstawowym programem, w ramach którego NFOŚiGW finansował m.in. przedsięwzięcia na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu był pp. Rgo składający się z 5 części:

- 1) Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów.
- 2) Instalacje gospodarowania odpadami.
- 3) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne.
- 4) Międzynarodowe przemieszczanie odpadów.
- 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

Finansowanie zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu ze środków pp. Rgo realizowane było przede wszystkim w ramach 2 części programu:

- Części 1. „Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów,” obejmującej wsparcie przedsięwzięć¹¹⁶: budowa (lub modernizacja) punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹¹⁷ oraz budowa/rozwój systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹¹⁸; rozwój infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z pozyskaniem, magazynowaniem i dystrybucją niesprzedanych lub niespożytych artykułów żywnościowych¹¹⁹; przeciwdziałanie ASF Nadrzędnym celem finansowania ostatniego z ww. przedsięwzięć było ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa ASF wśród populacji dzików. Wsparciem objęty był zakup chłodni do magazynowania tusz dzików oraz specjalistycznych środków transportu.
- Części 2. „Instalacje gospodarowania odpadami”, obejmującej wsparcie przedsięwzięć tj.: budowy nowych oraz modernizacji lub rozbudowy istniejących instalacji przeznaczonych do prowadzenia procesów:
 - odzysku, w tym recyklingu selektywnie zbieranych odpadów komunalnych;
 - odzysku, w tym recyklingu odpadów innych niż komunalne, mających na celu zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów innych niż komunalne, wraz z towarzyszącą infrastrukturą służącą selektywnemu zbieraniu odpadów innych niż komunalne.

W pp Rgo nie uwzględniono możliwości odrębnego finansowania punktów napraw i punktów wymiany rzeczy

Beneficjenci programów

Pp. Rgo nie uwzględniał możliwości finansowania tworzenia punktów napraw lub punktów wymiany rzeczy używanych jako odrębnego rodzaju przedsięwzięcia, niebędącego elementem PSZOK.

Beneficjentami części 1. i 2. ww. programu były jednostki samorządu terytorialnego (jst) i ich związki oraz przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹²⁰. Ponadto beneficjentami środków z części 1. na wsparcie banków żywności były organizacje non profit posiadające osobowość prawną i status organizacji pożytku publicznego (pełniące funkcje banków żywności), a dla działań na rzecz przeciwdziałania ASF: Polski Związek Łowiecki i Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Ponadto od 2019 r. ze środków pp. Rgo w części 5. realizowano utworzenie i wdrożenie BDO, której celem było m.in. monitorowanie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. Beneficjentem tej części programu był Minister Klimatu i Środowiska lub IOŚ-PIB, któremu Minister powierzył wykonywanie zadań w tym zakresie.

Pp. „Współfinansowanie POIiŚ”¹²¹, skierowany był do beneficjentów działania 2.2. POIiŚ 2014–2020, jako wsparcie przedsięwzięć wymienionych w Szczegółowym opisie osi priorytetowych Programu Operacyjnego

¹¹⁶ Finansowanie przedsięwzięć zostało wprowadzone do pp. Rgo uchwałą nr B/52/13/2017 Zarządu NFOŚiGW z 6 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami”.

¹¹⁷ Dalej: *PSZOK*.

¹¹⁸ Dalej: *SZO*.

¹¹⁹ Dalej: banki żywności.

¹²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm. Dalej: „ustawa – Prawo przedsiębiorców”.

¹²¹ Finansowano w ramach zobowiązań wieloletnich – Gospodarowanie odpadami.

Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 dla działania 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Przewidzianymi formami dofinansowania były: pożyczka inwestycyjna na uzupełnienie wkładu własnego na przedsięwzięcie realizowane ze środków POIiŚ 2014–2020 oraz pożyczka na zachowanie płynności finansowej.

Finansowanie działań ze środków UE

Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu odbywało się również ze środków UE z POIiŚ 2014–2020 w ramach działania 2.2 „Gospodarka odpadami komunalnymi”, dla którego NFOŚiGW pełnił rolę Instytucji Wdrażającej. W tym działaniu zaplanowano wsparcie rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu zastąpienia przeważającego sposobu zagospodarowania tych odpadów (tj. poprzez składowanie) metodami sprzyjającymi praktycznemu zastosowaniu hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Realizacja programów na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu

Na realizację pp. Rgo i pp. „Współfinansowanie POIiŚ” wykonanie planu wypłat wyniosło 930 146 tys. zł¹²², co stanowiło (łącznie dla pożyczek i dotacji) 60,6 % kwoty planowanej oraz 62,0 % wypłat w ramach dziedziny „Ochrona powierzchni ziemi”¹²³.

Z pp. Rgo wypłacono 188 254 tys. zł dotacji (68,5 % planu wypłat) oraz 353 774 tys. zł pożyczek (52,4 % planu wypłat). W 2019 r. do pp. Rgo włączono finansowanie BDO. W poszczególnych latach wypłacono:

- na działania związane z selektywnym zbieraniem odpadów (część 1. pp. Rgo) – 102 566 tys. zł dotacji oraz 15 654 tys. zł pożyczek,
- na działania związane rozwojem instalacji do recyklingu odpadów (część 2. pp. Rgo) – 29 012 tys. zł dotacji,
- z pp. „Współfinansowanie POIiŚ” – 388 118 tys. zł pożyczek (66,2 % planu wypłat).

W latach 2018–2023 (III kw.) na wsparcie projektów w ramach działania 2.2. „Gospodarka odpadami komunalnymi” POIiŚ 2014–2020 wypłacono 933 462 tys. zł, co stanowiło 106,6 % planu wypłat (zaplanowano łącznie 876 088 tys. zł).

W latach 2018–2023 (III kw.) w NFOŚiGW zawarto 197 umów na przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu z pp. Rgo o łącznej wartości 684 762,8 tys. zł.

Wartość 163 umów dotacji wyniosła 245 268,5 tys. zł co stanowiło 35,8 % wartości wszystkich umów podpisanych w kontrolowanym zakresie, natomiast 34 umów pożyczek – 439 494,2 tys. zł (tj. 84,2 %).

Na finansowanie przedsięwzięć z zakresu:

- selektywnej zbiórki odpadów zawarto 32 umowy¹²⁴ (w tym 28 umów z 16 beneficjentami na budowę lub modernizację PSZOK oraz 4 umowy z 2 gminami na rozwój systemu SZO) o łącznej wartości 50 160,6 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 6259,7 tys. zł);
- recyklingu odpadów zawarto 32 umowy¹²⁵ o łącznej wartości 516 292,7 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 167 442,9 tys. zł);
- przeciwdziałania ASF zawarto 52 umowy dotacji o łącznej wartości 30 031,6 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 29 668,1 tys. zł);
- wsparcia banków żywności zawarto 81 umów¹²⁶ o łącznej wartości 88 277,8 tys. zł (do 30 września 2023 r. wypłacono 65 306,1 tys. zł).

¹²² <https://www.gov.pl/web/nfosigw/sprawozdania-z-dzialalnosci>.

¹²³ W dziedzinie Ochrona powierzchni ziemi wypłacono łącznie 1 500 512 tys. zł.

¹²⁴ Z 18 beneficjentami (10 gminami i 8 przedsiębiorcami), z czego 18 umów dotacji i 14 umów pożyczek.

¹²⁵ Z 19 beneficjentami (umowy z przedsiębiorcami), z czego 14 umów dotacji i 18 umów pożyczek.

¹²⁶ Z tego 79 umów dotacji i 2 umowy pożyczek.

W latach 2018–2022 do NFOŚiGW wpłynęło 18 wniosków o dofinansowanie z pp. „Współfinansowanie POIiŚ” działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu o łącznej wartości 138 069,1 tys. zł, z czego 17 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie i skutkowało podpisaniem umowy. Wycofany został jeden wniosek.

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW zawarto łącznie 17 umów pożyczek na przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu o łącznej wartości 178 873,8 tys. zł (z czego do 30 września 2023 r. wypłacono 91 533,35 tys. zł z tytułu pożyczek). Według stanu na 30 września 2023 r. 4 z ww. umów zostały zakończone, a jedna umowa – rozwiązana.

W latach 2018–2019 w NFOŚiGW przeprowadzono 4 nabory wniosków o dofinansowanie w ramach działania 2.2 POIiŚ 2014–2020 (1 nabór w 2018 r. i 3 nabory w 2019 r.). Wpłynęło 108 wniosków o dofinansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu łącznie na 1 006 205,5 tys. zł. Zawarto 54 umowy (z czego 3 zostały rozwiązane), w tym:

- w 2018 r. – 12 umów o łącznej wartości 140 160,7 tys. zł;
- w 2019 r. – 23 umowy o łącznej wartości 116 102,9 tys. zł;
- w 2020 r. – 15 umów o łącznej wartości 205 511,7 tys. zł;
- w 2021 r. – 1 umowę o wartości 53 989,5 tys. zł.

Nieprawidłowości w zawieranych umowach

Nieprawidłowości stwierdzono w 14 spośród 20 umów wybranych do szczegółowego badania, zawartych w NFOŚiGW w latach 2018–2023 (III kw.) na dofinansowanie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu w ramach pp. Rgo, łącznie na 83 745,60 tys. zł, z tego wypłaty zrealizowane do 30 września 2023 r. wyniosły 78 759,40 tys. zł. W przypadku:

- 11 umów zawarto aneksy po upływie terminów wyznaczonych na zakończenie realizacji przedsięwzięcia, z tego w 8 umowach aneksowaniu podlegał termin realizacji zadania z powodu niezakończenia przedsięwzięcia w ustalonym terminie; w pozostałych 4 przypadkach aneksy dotyczyły harmonogramu wypłat lub zwiększenia dofinansowania;
- umowy zawartej z kołem łowieckim o dofinansowanie przedsięwzięcia „Rozwój infrastruktury technicznej związanej z unieszkodliwianiem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami ASF”, zakres rzeczowy zadania pozostawał bez związku z nazwą przedsięwzięcia; sfinansowano zakup kontenera chłodniczego do magazynowania tusz dzików; efekt rzeczowy przedsięwzięcia określono jako liczbę zadań polegających na zapobieganiu powstawaniu odpadów;
- 2 umów dotyczących budowy lub rozbudowy instalacji do recyklingu odpadów efekt ekologiczny przedsięwzięcia określono wyłącznie jako „Ograniczenie masy składowanych odpadów”, co nie pozwalało na rzetelną ocenę efektu przedsięwzięcia istotnego z punktu widzenia gospodarki odpadami oraz realizacji celu pp. Rgo.

Nieprawidłowości w pp. Rgo

W pp. Rgo nieprawidłowości dotyczyły finansowania w formie dotacji, w ramach części 1. „Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów”, przedsięwzięć polegających na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami afrykańskiego pomoru świń (ASF), co nie służyło realizacji celu określonego w programie. Ze środków pp. Rgo finansowano zakup chłodni do magazynowania tusz dzików oraz środków transportu na potrzeby przeciwdziałania ASF. W tym zakresie latach 2018–2023 (III kw.) podpisano 52 umowy dotacji o łącznej wartości 30 031,63 tys. zł, z tego NFOŚiGW wypłacił 29 668,14 tys. zł.

Ponadto w NFOŚiGW nie określono wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji celu programu w zakresie recyklingu odpadów.

Identyfikowano ryzyka związane z realizacją programów w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i ich recyklingu

Dla pp. Rgo w 2014 r. określono rejestr ryzyk¹²⁷ odrębnie dla każdej części programu, w którym zidentyfikowano m.in. ryzyka związane ze stworzeniem warunków organizacyjno-technicznych do wdrażania programu priorytetowego, w tym np. brak zainteresowania beneficjentów możliwością współfinansowania projektów ze środków NFOŚiGW, ograniczona liczba wniosków (spowodowana brakiem zainteresowania beneficjentów wsparciem finansowym ze środków NFOŚiGW lub zadłużeniem gmin), brak możliwości ustanowienia zabezpieczeń pożyczki przez beneficjentów (spowodowany trudną sytuacją finansową gmin lub zbyt wysokimi wymaganiami NFOŚiGW).

W NFOŚiGW, w latach 2018–2023 (II kw.), nie dokonywano analizy ryzyk zidentyfikowanych odrębnie dla poszczególnych programów priorytetowych w trakcie ich realizacji. Identyfikowano w każdym roku ryzyka łącznie dla dziedziny „Ochrona powierzchni ziemi”¹²⁸.

W okresie objętym kontrolą, w rejestrach ryzyk zidentyfikowanych i zmaterializowanych, wskazano w szczególności: zmiany warunków umów w trakcie ich realizacji (zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, zakresu rzeczowego, kosztów po przetargach, terminów realizacji), złe przygotowanie wniosków lub mniejsza od planowanej liczba złożonych wniosków, korzystanie z innych źródeł finansowania, zmiany prawa wpływające na możliwość finansowania przedsięwzięć.

Dofinansowanie przedsięwzięć – głównie w formie pożyczki

Dla 3 badanych programów priorytetowych wsparcie w formie dotacji przewidziano wyłącznie dla wybranych rodzajów przedsięwzięć oraz wybranych beneficjentów.

Dla pp. Rgo przewidziano wsparcie w formie dotacji: w części 1. „Selektywne zbieranie i zapobieganie do 100 % kosztów kwalifikowanych wyłącznie dla Polskiego Związku Łowieckiego, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Natomiast w części 5. „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)” 100 % dotacji przewidziano na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych; do 100 % kosztów kwalifikowanych dla Ministra Klimatu i Środowiska oraz podmiotu, któremu Minister powierzył wykonanie zadań w zakresie utworzenia i wdrożenia BDO oraz utrzymywanie i rozwój BDO, w tym infrastruktury technicznej w kolejnych latach.

Ograniczone kontrole prowadzone przez NFOŚiGW

W okresie objętym kontrolą, w NFOŚiGW obowiązywały procedury prowadzenia kontroli przedsięwzięć¹²⁹ określające sposób i tryb prowadzenia kontroli przedsięwzięć przez NFOŚiGW. Podstawową formą monitorowania przez NFOŚiGW realizacji finansowanych przedsięwzięć była weryfikacja dokumentów przekazanych przez beneficjenta wraz z wnioskiem o płatność. Kontrola przedsięwzięcia w miejscu jego realizacji lub kontrola dodatkowych dokumentów i informacji przekazanych przez beneficjenta przeprowadzane były m.in. w przypadku domniemania nieprawidłowości lub zagrożeń w realizacji przedsięwzięcia.

W okresie objętym kontrolą w NFOŚiGW zaplanowano 985 kontroli (kontrole planowe oraz rezerwa planu kontroli) z czego wykonano 669 kontroli, co stanowiło 67,9 % planu. W latach 2020–2021 liczba wykonywanych kontroli w stosunku do liczby kontroli ujętej w planie wyniosła, odpowiednio, 43,2 % i 43,4 % planu. Zmniejszenie liczby kontroli spowodowane było epidemią COVID-19 i koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa pracowników. Z tego

¹²⁷ Określone w załączniku nr 2 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/49/1/2014 z 15 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia programu priorytetowego *Racjonalna gospodarka odpadami* oraz skierowania wniosku do Rady Nadzorczej zawierającym *Plan wdrażania programu priorytetowego*.

¹²⁸ Od 2022 r. zadanie określone jako *Racjonalna gospodarka odpadami/2. POiŚ 2014–2020 Oś priorytetowa II „Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu”*.

¹²⁹ Procedura nr 3/NF/05 zatwierdzona uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/35/37/2005 z 16 sierpnia 2005 r., ze zm., a następnie *Podręcznik procedur* zatwierdzony uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/41/13/2022 z 18 października 2022 r., ze zm.

powodu od marca 2020 r. w NFOŚiGW zawieszono prowadzenie kontroli na miejscu realizacji projektów (do połowy 2021 r. większość kontroli prowadzono poprzez analizę dokumentów w siedzibie NFOŚiGW).

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 22 kontrole umów zawartych w latach 2018–2023 (II kw.) na dofinansowanie zapobiegania powstawania odpadów i recyklingu w ramach pp. Rgo, co stanowiło 11,2 % zawartych umów. W 2019 r. została przeprowadzona kontrola umowy zawartej z Ministrem Środowiska na realizację BDO. Nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Inne źródła finansowania przedsięwzięć w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i ich recyklingu

W latach 2018–2023 (III kw.) NFOŚiGW realizował wsparcie przedsięwzięć na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu również z innych niż ww. programy źródeł. Zawarto: 3 umowy realizowane w ramach programu „Edukacja Ekologiczna” finansowane z zobowiązań wieloletnich z subfunduszu odpadowego; 5 umów na ekspertyzy dla Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego (IOŚ-PIB) w ramach środków dotacyjnych dotyczących tematyki zagospodarowania odpadów, 1 umowę na projekt realizowany ze środków LIFE oraz 2 umowy ze środków programu priorytetowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie” – program pilotażowy, o łącznej wartości 21 107,3 tys. zł.

Finansowanie utworzenia i uruchomienia BDO

W okresie poddanym kontroli NFOŚiGW finansował zadania dotyczące utworzenia i uruchomienia BDO w ramach 4 umów zawartych z Ministrem Środowiska i IOŚ-PIB:

- Umowy z Ministrem Środowiska (nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-GO/D) na realizację zadania „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami”, zawartej 8 października 2014 r. Umowa ta była 12 razy zmieniana w zakresie podmiotu realizującego zadanie, zmian kosztów zadania i harmonogramu wypłat. Umowa finansowana była ze środków NFOŚiGW poprzez poz. 59 rezerw celowych budżetu państwa. Wartość zadania po zmianach wynosiła 16 747,3 tys. zł, a termin realizacji – 31 grudnia 2028 r. Zakres rzeczowy zadania obejmował utworzenie BDO zgodnie z art. 79 uod. Rozliczono środki w łącznej wysokości 5747,3 tys. zł.
- Umowy z IOŚ-PIB (nr 248/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia „Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami Etap 1 – Utworzenie oraz przygotowanie do produkcyjnego uruchomienia Modułu BDO dotyczącego ewidencji w zakresie gospodarki odpadami”, zawartej 18 lipca 2019 r. W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umowy zawartej z Ministrem Środowiska. Wartość zadania wynosiła 4042,0 tys. zł, a termin jego realizacji – 30 września 2019 r. Zadanie zakończono w wyznaczonym terminie, a koszt jego realizacji – wg rozliczenia rzeczowego – wyniósł 3841,2 tys. zł.
- Umowy z IOŚ-PIB (nr 658/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia „Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami Etap 2 – Utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących sprawozdawczości”, zawartej 27 listopada 2019 r. W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umów: z Ministrem Środowiska i z IOŚ-PIB. Umowa była 7 razy zmieniana w zakresie wartości zadania i terminu jego realizacji. Wartość zadania po zmianach wynosiła 39 262,8 tys. zł, a termin jego realizacji – 31 marca 2023 r. Przedsięwzięcie zakończono w wyznaczonym terminie, a koszt jego realizacji wyniósł 36 618,1 tys. zł.
- Umowy z IOŚ-PIB (nr 1045/2023/Wn-50/OZ-PO-go/D) o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia „Racjonalna gospodarka odpadami Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami» Etap 3 – kontynuacja prac z fazy produkcyjnego wdrożenia systemu BDO oraz realizacja priorytetowych zadań rozwojowych”, zawartej 6 czerwca 2023 r.

W pkt 5 tej umowy zawarto zapis, że jej zakres nie obejmuje zadań i czynności zrealizowanych na podstawie ww. umów: z Ministrem Środowiska i z IOŚ-PIB. Wartość zadania wynosiła 21 282,0 tys. zł, a termin jego realizacji – 31 grudnia 2024 r.

Informowanie potencjalnych beneficjentów o kierunkach i zasadach finansowania przedsięwzięć

Informacje o aktualnej ofercie finansowania (m.in. w podziale na środki krajowe i środki UE) oraz o trwających i planowanych naborach w ramach poszczególnych programów priorytetowych dostępne były na stronie internetowej NFOŚiGW. Podczas kontroli NIK informacje te aktualizowane były na bieżąco.

5.3.2. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W strategiach działania, obszarach priorytetowych uwzględniano działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

Kontrolowane wfośigw w strategiach działania i listach przedsięwzięć priorytetowych zawarły obszary i dziedziny, w ramach których było możliwe finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

Określenie wskaźników realizacji celów w 2 wfośigw

Tylko w 2 kontrolowanych wfośigw¹³⁰ określono wskaźniki realizacji celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. W przypadku WFOŚiGW w Katowicach określono wskaźniki realizacji celów strategicznych, w tym w odniesieniu do zadań priorytetowych w zakresie zapewnienia recyklingu przyjęto dwa wskaźniki tj. ograniczenie masy składowanych odpadów (Mg/rok) i masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu (Mg/rok). Przyjęte wskaźniki nie określały wartości bazowych, których osiągnięcie pozwoliłoby na ocenę wykonania celów strategicznych. Nie wskazano wartości będących miarą osiągnięcia tych celów. Tym samym, bez określenia mierników docelowych, nie była możliwa ocena poziomu ich realizacji.

Nie realizowano odrębnych programów dla zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

W 4 kontrolowanych wfośigw¹³¹ nie realizowano odrębnych programów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i ich recyklingu. WFOŚiGW w Toruniu realizował 2 programy w tym zakresie:

- Regionalny Program Priorytetowy „Edukacja Ekologiczna”¹³², którego celem było propagowanie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa województwa kujawsko-pomorskiego. Dofinansowanie obejmowało organizację i prowadzenie zajęć terenowych przez: regionalne ośrodki edukacji ekologicznej; organizację i prowadzenie zajęć terenowych z zakresu edukacji ekologicznej w formie „zielonych szkół”; zakup nagród w konkursach ekologicznych.
- Preferencyjny Program Pożyczkowy „Eko-Klimat woda, powietrze, ziemia”¹³³, którego beneficjentami były osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Formą dofinansowania była pożyczka do 100 % kosztów kwalifikowanych, z przeznaczeniem na zadania związane z przejściem na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym: budowa/przebudowa instalacji termicznego przekształcania odpadów; budowa/rozbudowa systemów selektywnej zbiórki i transportu odpadów; budowa/przebudowa instalacji recyklingu odpadów. Zainteresowanie tą formą pożyczki zgłosiły trzy przedsiębiorstwa w 2020 r., jedno w 2021 r. oraz trzy w 2022 r. W dwóch przypadkach przedsięwzięcia nie doszły do skutku z powodu: braku przedsięwzięcia w planie inwestycyjnym PGO WK-P, nieuzupełnienia wniosku z powodu spraw związanych z zamknięciem roku finansowego 2022 r.

¹³⁰ WFOŚiGW w: Olsztynie, Rzeszowie.

¹³¹ WFOŚiGW w: Katowicach, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie.

¹³² Program Edukacja Ekologiczna jest realizowany od 2018 r.

¹³³ Program Eko-Klimat funkcjonuje od 11 maja 2020 r. do 31.10.2027 – okres kwalifikowalności kosztów.

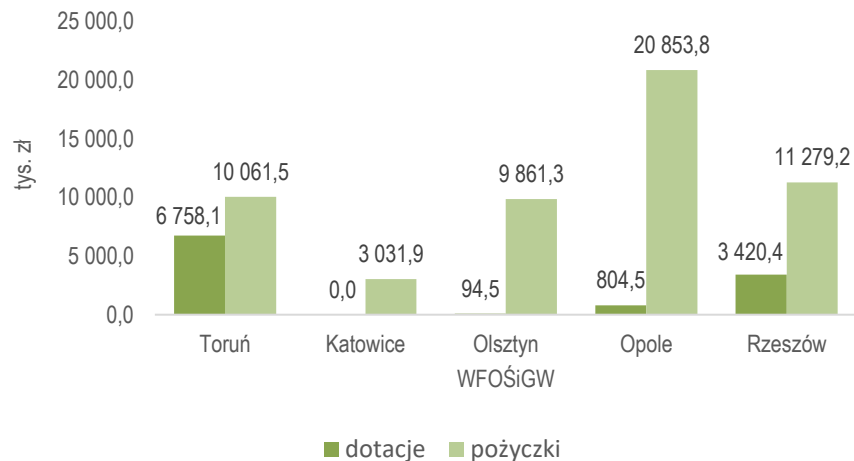
Finansowanie przedsięwzięć głównie w formie pożyczek

Kontrolowane wfośigw w okresie objętym kontrolą na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami wypłaciły łącznie 66 165,6 tys. zł wyłącznie ze środków własnych, w tym poszczególne WFOŚiGW: w Toruniu – 16 819,6 tys. zł, w Katowicach – 3 031,9 tys. zł (w tym 270,0 tys. zł stanowiło umorzenie pożyczki), w Olsztynie – 9 955,8 tys. zł; w Opolu – 21 658,3 tys. zł; w Rzeszowie – 14 699,6 tys. zł. Dofinansowania udzielano w formie dotacji i pożyczek.

W łącznej kwocie wypłat w kontrolowanych wfośigw pożyczki stanowiły 87,8 %, z tego w poszczególnych funduszach: w Toruniu – 59,8 %, w Katowicach – 100,0 %, w Olsztynie 99,0 %, Opolu 96,3 %, Rzeszowie – 76,7 %. W formie dotacji finansowano przedsięwzięcia dotyczące edukacji ekologicznej w zakresie gospodarki odpadami.

Wykres nr 2

Formy finansowania przedsięwzięć przez wfośigw



Źródło: materiały własne NIK.

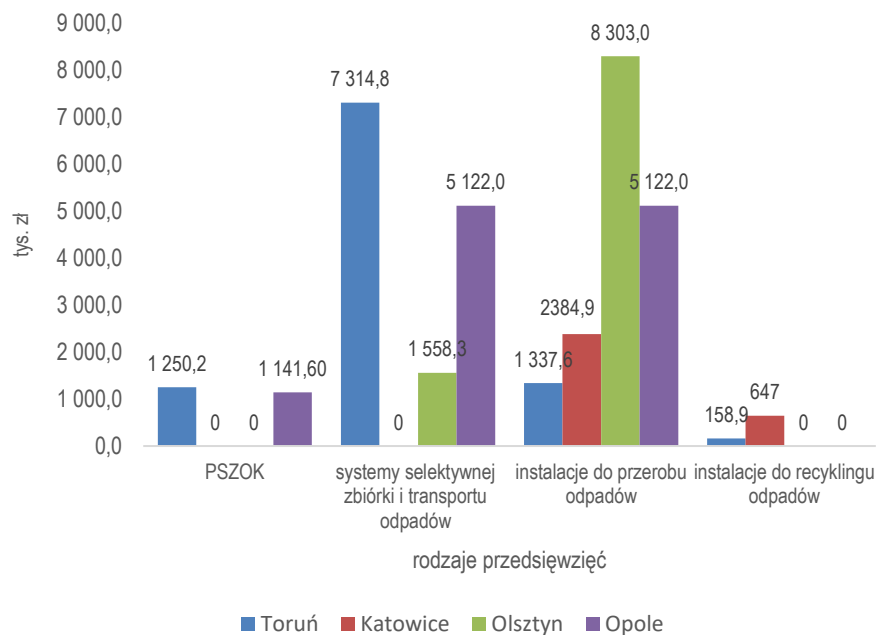
W 4 wfośigw¹³⁴ środkami wypłaconymi w formie pożyczek finansowano przedsięwzięcia dotyczące:

- utworzenia lub rozbudowy PSZOK – wypłacono 2396,3 tys. zł, co stanowiło 5,5 % kwoty łącznej, w tym: w Toruniu – 1250,2 tys. zł (12,4 %), w Opolu – 1146,1 tys. zł (5,5 %);
- budowy/rozbudowy systemów selektywnej zbiórki i transportu odpadów (zakup specjalistycznych pojazdów, pojemników i kontenerów do odpadów) wypłacono 13 995,1 tys. zł (32,0 %), w tym: w Toruniu – 7314,8 tys. zł (72,7 %), w Olsztynie – 1558,3 tys. zł (15,8 %), w Opolu – 5122,0 tys. zł (24,6 %);
- budowy/przebudowy instalacji (sortowni odpadów, kompostowni) wypłacono – 26 610,7 tys. zł (60,7 %), w tym: w Toruniu – 1337,6 tys. zł (13,3 %), w Katowicach – 2384,9 tys. zł (78,7 %), w Olsztynie – 8303,0 tys. zł (84,2 %), w Opolu – 14 585,7 tys. zł (69,9 %);
- budowy/przebudowy instalacji do recyklingu odpadów wypłacono – 806,4 tys. zł (1,8 %), w tym: w Toruniu – 158,9 tys. zł (1,6 %), w Katowicach – 647 tys. zł (21,3 %)

¹³⁴ WFOŚiGW w: Toruniu, Katowicach, Olsztynie, Opolu.

Wykres nr 3

Rodzaje przedsięwzięć finansowane przez wfośigw



Źródło: materiały własne NIK.

Brak finansowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania odpadów

W okresie objętym kontrolą w wfośigw nie udzielano dofinansowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawania odpadów. Nie ogłaszano naborów na realizację takich zadań w trybie konkursowym. Nieudzielanie finansowania w tym zakresie wyjaśniano m.in. ograniczonymi środkami finansowymi oraz brakiem zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów.

Monitorowanie realizacji zadań

W kontrolowanych wfośigw stworzono warunki do monitorowania realizacji zadań oraz osiągnięcia założonych celów w zakresie finansowania zadań dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Postanowienia umów na dofinansowanie zadań z zakresu recyklingu odpadów zawierały zapisy umożliwiające monitorowanie stanu realizowanych zadań oraz właściwe i zgodne z założonymi celami rozliczenie umowy. Umowy pożyczek określały planowane efekty ekologiczne wraz z określeniem terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających ich osiągnięcie. Zastosowane wzory umów uwzględniały uprawnienie funduszy do przeprowadzenia kontroli realizacji zadania objętego dofinansowaniem, pod względem terminowości i przeznaczenia środków, przez okres do pięciu lat od daty osiągnięcia efektu rzeczowego.

Kontrole realizacji zadań

Wszystkie wfośigw przeprowadzały kontrole realizacji zadań dotyczących gospodarki odpadami.

Przykład

W **WFOŚIGW w Toruniu** Dział Kontroli i Funduszy Zewnętrznych, kontrolą objął 14 programów (tj. 6,42 %), w tym: 10 związanych z wypłatą środków z dotacji m.in.: na zadania takie jak: edukacja ekologiczna podstawą zrównoważonego rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, ekologia sprzymierzeńcem człowieka, konkursy ekologiczne czy budowa ścieżki ekologicznej na terenie Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej w Służewie gmina Aleksandrów Kujawski oraz cztery dotyczące realizacji umów pożyczek związanych m.in. z zakupem specjalistycznego pojazdu do zbiórki i transportu odpadów komunalnych oraz pojemników i kontenerów na odpady, budową zakładu przetwarzania sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz baterii, dostosowaniem i modernizacją (przebudowa) składowiska odpadów komunalnych

Mierniki efektu ekologicznego

Wskazane w zawartych umowach mierniki efektu ekologicznego dla przedsięwzięć związanych z recyklingiem odpadów umożliwiały wiarygodne i rzetelne oszacowanie osiągnięcia efektu ekologicznego. W umowach jako efekt ekologiczny wskazano, m.in. zwiększenie poziomów odzysku wybranych frakcji materiałowych przeznaczonych do recyklingu, zapewnienie zwiększonego poziomu efektywności procesu sortowania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowisku (we wszystkich przypadkach określono konkretne wartości w Mg). W umowach, jako udokumentowanie uzyskania efektu ekologicznego, przewidziano m.in. obowiązek przekazania przez pożyczkobiorców wydruków z systemu rejestracji odpadów oraz kart przekazania odpadów.

Przykłady

W **WFOŚiGW w Olsztynie** umowy pożyczek określały planowane efekty ekologiczne wraz z określeniem terminu przedłożenia dokumentów potwierdzających ich osiągnięcie. W każdym z pięciu badanych przypadków, karta efektu ekologicznego stanowiła załącznik do umowy pożyczki. Mierniki efektu ekologicznego to m. in. wzrost mocy przerobowych kompostowni w zakresie odzysku odpadów (Mg); zwiększenie zdolności przerobowej sortowni odpadów (Mg); liczba osób objętych zasięgiem realizowanego zadania (tys. osób); obszar objęty selektywną zbiórką (ha); umożliwienie selektywnej zbiórki odpadów (Mg/rok).

W **WFOŚiGW w Opolu** w umowach jako efekt ekologiczny wskazano m.in. zwiększenie poziomów odzysku wybranych frakcji materiałowych przeznaczonych do recyklingu, zapewnienie zwiększonego poziomu efektywności procesu sortowania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, zmniejszenie ilości odpadów ulegających biodegradacji deponowanych na składowisku (we wszystkich przypadkach określono konkretne wartości w Mg). W umowach, jako udokumentowanie uzyskania efektu ekologicznego, przewidziano m.in. obowiązek przekazania przez pożyczkobiorców wydruków z systemu rejestracji odpadów oraz kart przekazania odpadów.

Informowanie potencjalnych beneficjentów o zasadach finansowania

W kontrolowanych wfośigw podstawową formą przekazywania wszelkich informacji o zasadach finansowania zadań oraz o programach dofinansowań była strona internetowa. W każdym przypadku utworzenia nowego programu, jego aktualizacji, zmiany zasad udzielenia dofinansowania oraz ogłoszeń o naborze wniosków o dofinansowanie, informacje i dokumenty publikowane były również w Biuletynie Informacji Publicznej. Formami uzupełniającymi przekaz były media społecznościowe w 4 wfośigw¹³⁵.

5.3.3. Urzędy gmin

W latach 2018–2022 wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości znacząco rosły

W latach 2018–2022 wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w 13 kontrolowanych gminach (w 2022 r. 12 gmin)¹³⁶ wyniosły łącznie 411 490,3 tys. zł, w tym w 2018 r. – 58 290,5 tys. zł. W kolejnych latach wpływy z opłat były wyższe od uzyskanych w 2018 r.: w 2019 r. o 19,3 %, w 2020 r. o 56,2 %, w 2021 r. o 64,7 %, w 2022 r. I tak:

- 2018 r. – w 13 gminach wyniosły 58 290,5 tys. zł;

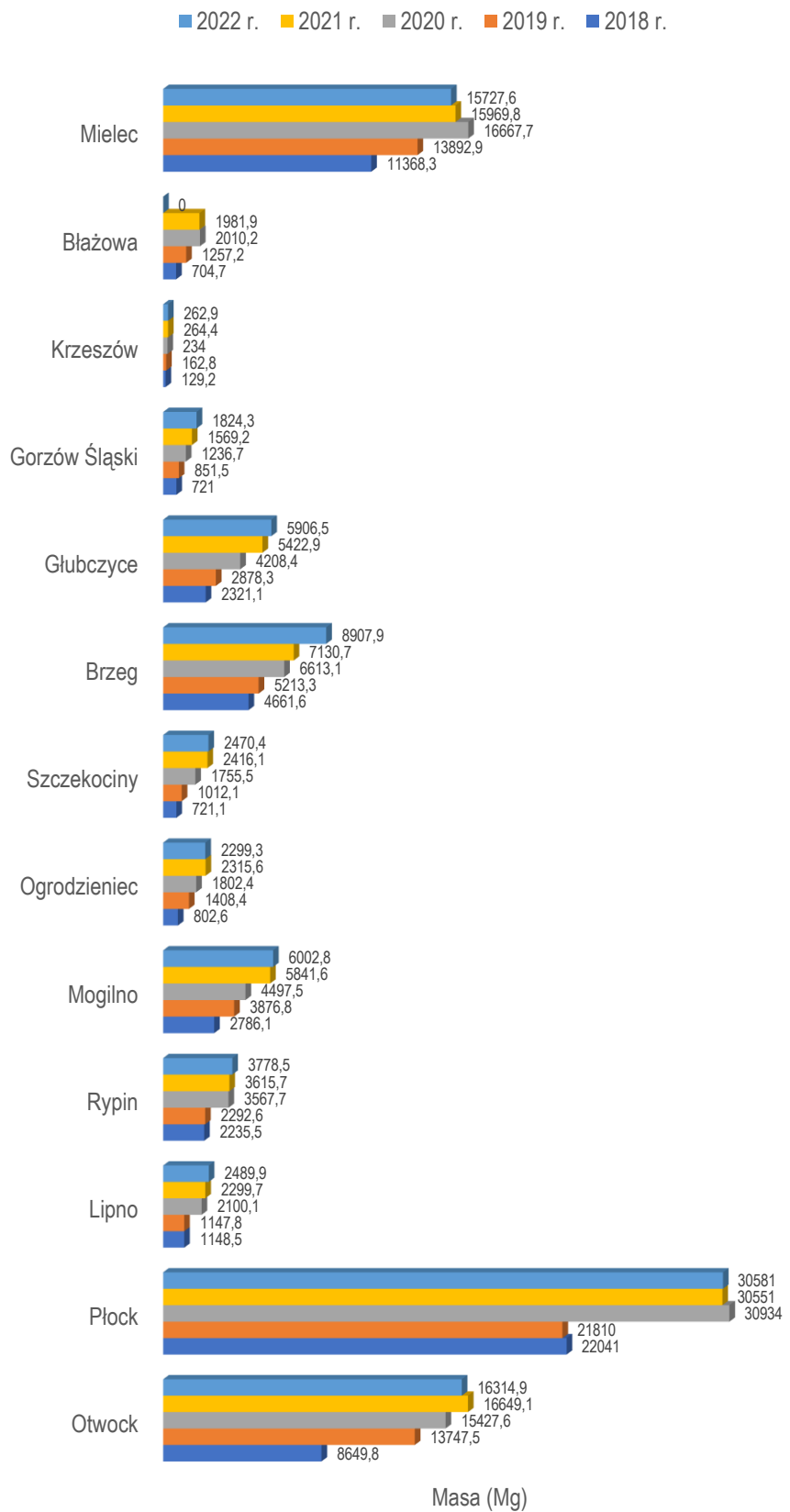
¹³⁵ WFOŚiGW w: Toruniu, Katowicach, Olsztynie, Opolu.

¹³⁶ W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim, Urząd Miasta i Gminy w Rynie, Urząd Miejski w Nidzicy zgodnie z przepisami, przekazały zadania dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu związkom gmin. Urząd Miejski w Białowej przystąpił do związku gmin 1 stycznia 2022 r.

- 2019 r. – w 13 gminach wyniosły 69 551,2 tys. zł i były wyższe o 19,3 % od wpływów z 2018 r. W 11 gminach dochody z opłat były wyższe od uzyskanych w 2018 r. Najwyższy procentowy wzrost stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Błazowej z 704,7 tys. zł do 1257,2 tys. zł (o 78,4 %), Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec z 802,6 tys. zł do 1408,4 tys. zł (o 75,5 %), Urzędzie Miasta Otwock z 8649,8 do 13 747,5 tys. zł (o 58,9 %). W 2 gminach uzyskane dochody były niższe – w Urzędzie Gminy Lipno z 1148,5 tys. zł do 1147,8 tys. zł (o 0,1 %), Urzędzie Miasta Płocka z 22 041,0 tys. zł do 21 810,0 tys. zł (o 1,0 %);
- 2020 r. – w 13 gminach wyniosły 91 054,9 tys. zł i były wyższe o 56,2 % od wpływów z 2018 r. We wszystkich gminach dochody z opłat były wyższe, największy wzrost procentowy stwierdzono w: Urzędzie Miejskim w Błazowej z 704,7 tys. zł do 2010,2 tys. zł (o 185,3 %), Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny z 721,1 tys. zł do 1755,5 tys. zł (o 143,4 %), Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec z 802,6 tys. zł do 1802,4 tys. zł (o 124,6 %);
- 2021 r. – w 13 gminach wyniosły 96 027,7 tys. zł i były wyższe o 64,7 % od uzyskanych w 2018 r. We wszystkich gminach dochody z opłat były wyższe, największy wzrost procentowy stwierdzono w: Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny 721,1 tys. zł do 2416,1 tys. zł (o 235,1 %), Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec z 802,6 tys. zł do 2315,6 tys. zł (o 188,5 %), Urzędzie Miejskim w Błazowej z 704,7 tys. zł do 1981,9 tys. zł (o 181,2);
- 2022 r. – w 12 gminach wyniosły 96 566,0 tys. zł i były wyższe o 65,7 % od uzyskanych w 2018 r. We wszystkich gminach wpływy z opłat były wyższe, największy wzrost procentowy stwierdzono w: Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny 721,1 tys. zł do 2470,4 (o 242,6 %), Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec z 802,6 tys. zł do 2299,3 tys. zł (o 186,5 %), Urzędzie Miejskim w Głubczycach z 2321,1 tys. zł do 5906,5 tys. zł (o 154,5 %).

Wykres nr 4

Wpływy z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w gminach



Źródło: materiały własne NIK.

**Prowadzenie w gminach
wydzielonego rachunku
do gromadzenia
środków z opłat
za gospodarowanie
odpadami komunalnymi**

Od 6 września 2019 r. wprowadzony został obowiązek gromadzenia przez gminy lub związki międzygminne środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 6r ust. 1ab ucpg).

Wyodrębniony rachunek bankowy (rachunek do obsługi płatności masowych), jednak środki wpływające na ten rachunek na koniec każdego dnia przekazywane były na konto podstawowe budżetu jednostki. Tym samym saldo tego rachunku na zakończenie każdego dnia wynosiło „0”. Zdaniem kierowników tych jednostek samorządu terytorialnego taki sposób prowadzenia wyodrębnionego rachunku spełniał wymogi art. 6r ust. 1ab ucpg.

Obowiązek gromadzenia środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest ściśle związany z postanowieniami art. 6r ust. 1aa ucpg, w myśl którego środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Powód wprowadzenia obowiązku określonego w art. 6r ust. 1ab ucpg został również wskazany w 2019 r. przez Ministerstwo Środowiska, z inicjatywy którego przepis ten został wprowadzony do porządku prawnego. Zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska w piśmie z 8 listopada 2019 r. skierowanym do prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdziła m.in., że: „[...] Utworzenie wyodrębnionego rachunku ma służyć przejrzystości gromadzenia wpływów i ich wydatkowania na cele zgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dlatego wydaje się, że rachunek ten powinien służyć nie tylko do gromadzenia wpływów, ale i do dokonywania wydatków na cele związane z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami [...]”¹³⁷.

Wykonanie obowiązku określonego w art. 6r ust. 1ab ucpg nie może pozostawać jednak bez związku z:

- art. 11 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- art. 6 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹³⁸, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- art. 7 ww. ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce;

Minister Finansów w odpowiedzi¹³⁹ na pytanie NIK¹⁴⁰ wskazał, że: w obecnym stanie prawnym kwestia dokonywania wydatków na cele określone w art. 6r ust. 2–2b ucpg nie została jednoznacznie uregulowana. Do ustawy tej wprowadzono także instrumenty prawne pozwalające kontrolować sposób wydatkowania środków publicznych pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in.:

- obowiązek sporządzania corocznie analizy stanu gospodarki odpadami w każdej gminie, w zakresie której obowiązkowo ujmuje się informacje dotyczące kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w podziale na wpływy, wydatki i nadwyżki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

¹³⁷ Pismo znak DGO.VI.021.51.2019.MD.

¹³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 104.

¹³⁹ Pismo Ministra Finansów z dnia 21 lutego 2024 r. znak ST1.4701.1.2023.

¹⁴⁰ Pismo skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

- ujmowanie w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy informacji o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów wprost wymienionych w ustawie wraz z objaśnieniami.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem NIK, zasady funkcjonowania rachunku wydzielonego do gromadzenia wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wymagają jednoznacznego doprecyzowania. Obecna praktyka przekazywania – na koniec każdego dnia – środków zgromadzonych na ww. rachunku na rachunek dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi racjonalnego uzasadnienia do utrzymywania takiego wydzielonego rachunku.

Brak działań w celu zapewnienia dodatkowych dochodów na finansowanie zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

W kontrolowanych gminach nie podjęto działań w celu zapewnienia dodatkowych dochodów na finansowanie zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, w tym np.: sprzedaży surowców wtórnych, produktów przygotowanych do ponownego użycia, działalności punktów napraw. Brak działań wyjaśniano niskimi cenami surowców, brakiem rynków zbytu, przekazywaniem surowców do instalacji, w których posiadano udziały.

Zasady ustalania stawek opłat i ich podwyższanie

W 77 % skontrolowanych gmin wysokość opłat za gospodarowanie odpadami w nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy miesięczna opłata stanowiła iloczyn liczby osób zamieszkujących nieruchomość i wysokości stawki. W pozostałych gminach ustalano stawkę dla gospodarstwa domowego.

Rosnące stawki opłat

W latach 2018–2023 (I półrocze) w 13 gminach podwyższano stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od 1 do 4 razy. W 2019 r. stawki opłat zostały podwyższone w 9 gminach¹⁴¹, a w 4¹⁴² pozostały bez zmian. W 2020 r. stawki opłat zostały podwyższone w 10¹⁴³ gminach, a w 3¹⁴⁴ pozostały bez zmian. W 2021 r. i 2022 r. stawki opłat zostały podwyższone w 7 gminach¹⁴⁵, a w 6¹⁴⁶ pozostały bez zmian.

Przykłady

W **Otwocku** od 1 lutego 2018 r.: podwyższono opłatę z 13 zł do 16 zł za odpady segregowane oraz z 20 zł do 27 zł za odpady zmieszane; od 31 marca 2019 r.: podwyższono opłaty z 16 zł do 31,50 zł za odpady segregowane, oraz z 27 zł do 63 zł za odpady zmieszane; od 1 stycznia 2021 r. przyjęto ujednoliconą stawkę w związku z ustawowym obowiązkiem segregacji – 36 zł, wprowadzono zwolnienie z części opłaty z tytułu kompostowania bioodpadów. Stawka dla osób kompostujących bioodpady – 35 zł; od 1 kwietnia 2021 r. wprowadzono zwolnienie z części opłaty dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny – stawka dla osób posiadających KDR wyniosła – 30,60 zł, stawka dla osób posiadających KDR i kompostujących bioodpady – 29,60 zł.

¹⁴¹ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Błazowej.

¹⁴² Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mielcu.

¹⁴³ Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Błazowej, Urząd Miejski w Mielcu.

¹⁴⁴ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie.

¹⁴⁵ Urząd Miasta Otwock, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miejski w Błazowej.

¹⁴⁶ Urząd Miasta Płocka, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Mielcu.

<p>Prawidłowo ustalano stawki opłat podwyższonych</p> <p>Zwolnienia z części opłat za gospodarowanie odpadami</p>	<p>W Błazowej od stycznia 2017 r. obowiązywała stawka 6,00 zł za odpady zbierane w sposób selektywny miesięcznie od osoby i 10 zł stawka za odpady niesegregowane. Od stycznia 2019 r. obowiązywała stawka odpowiednio 11 zł miesięcznie od osoby i 17 zł stawka podwyższona. Od stycznia 2020 r. opłata wynosiła odpowiednio 19,00 zł i 38 zł. Posiadacze kompostownika płacili o 1 zł mniej. Od stycznia 2022 r. opłaty wynosiły odpowiednio 23 i 46 zł i od stycznia 2023 r. 24 i 48 zł z możliwością obniżenia opłaty w przypadku kompostowania bioodpadów.</p> <p>W kontrolowanych gminach prawidłowo ustalano wysokość stawki opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, na których nie segregowano odpadów. Stawka podwyższona była od 1,45 do 3 razy wyższa od podstawowej, zgodnie z przepisami ucpg.</p> <p>W 4¹⁴⁷ gminach zastosowano zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami na podstawie art. 6k ust. 4 ucpg.</p>
	<p>Przykłady</p> <p>W Otwocku od 1 kwietnia 2021 r. wprowadzono zwolnienie z części opłaty dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny – stawka dla osób posiadających KDR¹⁴⁸ wyniosła – 30,60 zł, stawka dla osób posiadających KDR i kompostujących bioodpady – 29,60 zł (stawka podstawowa wynosiła 35 zł).</p> <p>W Głubczycach, wprowadzono zwolnienie z części opłaty, w wysokości 60 % miesięcznej stawki opłaty, za gospodarowanie odpadami komunalnymi przypadającej na trzecie i kolejne dziecko w rodzinie wielodzietnej.</p> <p>W 13 kontrolowanych gminach zastosowano, zgodnie z art. 6k ust. 4a ucpg, częściowe zwolnienie z opłaty dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.</p> <p>Przykłady</p> <p>W Ogrodzieńcu od 1 stycznia 2021 r., zastosowano częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym, w wysokości 2 zł od stawki obowiązującej opłaty. Wysokość zwolnienia została zmieniona od 1 kwietnia 2023 r. i ustalona na 1 zł od obowiązującej opłaty. W 2021 r. zwolniono w części 1533 podatników, którzy posiadali kompostowniki, w 2022 r. odpowiednio 1796, a za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2023 r. – 1905 podatników.</p> <p>W Gorzowie Śląskim w okresie od stycznia do września 2023 r. ze zwolnienia dla właścicieli nieruchomości jednorodzinnych, kompostujących bioodpady skorzystało 1458 osób, średnio za jeden miesiąc ulga wyniosła 4,83 tys. zł. Za grudzień 2022 r. ulga wyniosła 4,90 tys. zł, a skorzystało z niej 1193 osób. W okresie objętym kontrolą gmina nie wyposażyła prywatnych nieruchomości w przydomowe kompostowniki ani nie finansowała i nie współfinansowała ich zakupu.</p>
<p>W analizach dotyczących wysokości stawek opłat nie uwzględniano dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych</p>	<p>W kontrolowanych gminach w analizach dotyczących wysokości stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości nie uwzględniano dodatkowych dochodów z tytułu sprzedaży surowców wtórnych, ponieważ w żadnej z kontrolowanych jednostek działań w tym zakresie nie podejmowano.</p>

¹⁴⁷ Urząd Miasta Otwock; Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miasta w Brzegu Urząd Miejski w Błazowej.

¹⁴⁸ Karta dużej rodziny.

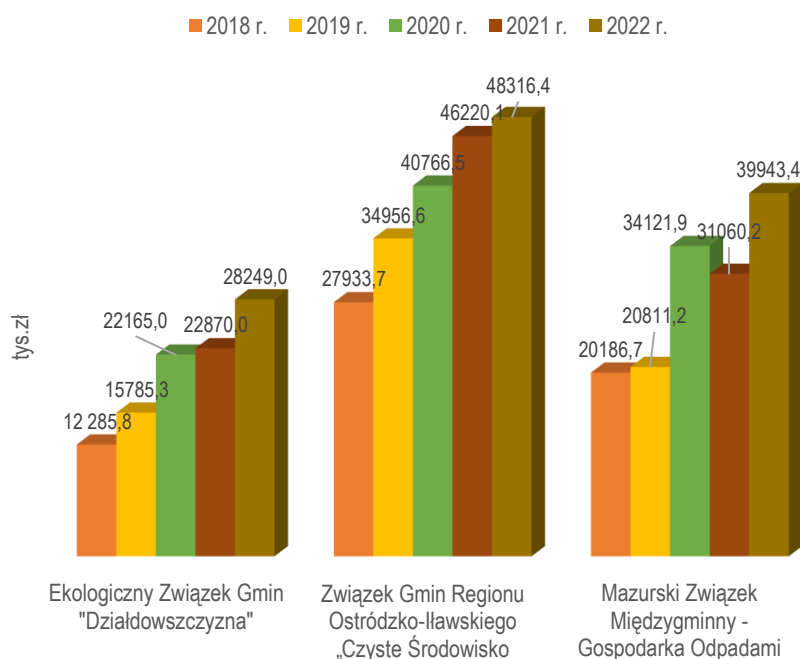
Wpływy z opłat w kontrolowanych związkach gmin znacząco rosły

W latach 2018–2022 wpływy z opłat w 3 kontrolowanych związkach gmin wyniosły łącznie 445 651,8 tys. zł, z tego w poszczególnych latach:

- 2018 r. – wyniosły 60 406,2 tys. zł, w tym: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 12 285,8 tys. zł, Związek Gmin Regionu Ostródzko-Łławskiego „Czyste Środowisko” – 27 933,7 tys. zł, Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 20 186,7 tys. zł;
- 2019 r. – wyniosły 71 553,1 tys. zł i były wyższe o 18,5 % od uzyskanych w 2018 r. Wpływy z opłat były wyższe w kontrolowanych związkach: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 15 785,3 tys. zł (o 28,5 %), Związek Gmin Regionu Ostródzko-Łławskiego „Czyste Środowisko” – 34 956,6 tys. zł (o 25,2 %) Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 20 811,2 tys. zł (o 3,1%);
- 2020 r. – wyniosły 97 053,4 tys. zł i były wyższe o 607% od uzyskanych w 2018 r. Wpływy z opłat były wyższe w kontrolowanych związkach: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 22 165,0 tys. zł (o 80,4 %), Związek Gmin Regionu Ostródzko-Łławskiego „Czyste Środowisko” – 40 766,5 tys. zł (o 45,9 %), Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 34 121,9 tys. zł (o 69,0 %);
- 2021 r. – wyniosły 100 150,3 tys. zł i były wyższe o 65,8 % od uzyskanych w 2018 r. Wpływy z opłat były wyższe w kontrolowanych związkach: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 22 870,0 tys. zł (o 86,2 %), Związek Gmin Regionu Ostródzko-Łławskiego „Czyste Środowisko” – 46 220,1 tys. zł (o 65,5 %), Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 31 060,2 tys. zł (o 53,9 %);
- 2022 r. – wyniosły 116 508,8 tys. zł i były wyższe o 92,9 % od uzyskanych w 2018 r. Wpływy z opłat były wyższe w kontrolowanych związkach: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 28 249,0 tys. zł (o 129,9 %), Związek Gmin Regionu Ostródzko-Łławskiego „Czyste Środowisko” – 48 316,4 tys. zł (o 73,0 %), Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 39 943,4 tys. zł (o 68,1 %).

Wykres nr 5

Wpływy z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów w związkach gmin



Źródło: materiały własne NIK.

W 2 związkach gmin w analizach dotyczących wysokości stawek opłat nie uwzględniano dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych

Zasady ustalania stawek opłat w związkach gmin i podwyżki opłat

W analizach dotyczących ustalenia stawki opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości na terenie Mazurskiego Związku Międzygminnego – Gospodarka Odpadami uwzględniano dodatkowe dochody z tytułu sprzedaży surowców wtórnych. W pozostałych 2 związkach nie uwzględniano, ponieważ działań w tym zakresie nie podejmowano.

W kontrolowanych związkach gmin opłata miesięczna za gospodarowanie odpadami w nieruchomościach zamieszkałych, stanowiła iloczyn liczby osób zamieszkujących nieruchomość oraz wysokość stawki. W latach 2018–2023 podwyższano stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Przykład

W **Ekologicznym Związku Gmin „Działdowszczyzna”** od marca 2017 r. do stycznia 2019 r. stawki opłat były zróżnicowane w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, a w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym – od liczby mieszkańców lokalu mieszkalnego, tj. od 5,50 zł do 10 zł od osoby. W całym powyższym okresie stawka opłaty podwyższonej, w przypadku niezбиierania przez mieszkańca odpadów komunalnych w sposób selektywny, wynosiła 16 zł. Od lutego do grudnia 2019 r. ustalono jedną stawkę opłaty od mieszkańca dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny (12 zł od mieszkańca) oraz jedną dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób nieselektywny (48 zł od mieszkańca). W przypadku nieruchomości niezamieszkałych wysokość opłat zależna była od pojemności pojemników, z których odpady były odbierane. Od stycznia 2020 r. do grudnia 2021 r. ww. stawki wynosiły odpowiednio 18 zł oraz 54 zł, a od stycznia 2022 r. odpowiednio 22 zł i 66 zł.

W związkach gmin prawidłowo ustalano stawki opłat podwyższonych

Zwolnienia z części opłat tylko w jednym związku gmin

Związki gmin prawidłowo ustaliły wysokość stawki podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, na których nie segregowano odpadów. Stawka podwyższona była od 1,7 do 4 razy wyższa od podstawowej.

Tylko w Mazurskim Związku Międzygminnym – Gospodarka Odpadami od 1 stycznia 2021 r. ustalono zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zwolnieniem objęto rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny (KDR)¹⁴⁹ i ustalono zmniejszenie opłaty o 3 zł miesięcznie od osoby będącej posiadaczem KDR oraz zmniejszenie opłaty o 5 zł miesięcznie za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i kompostujących bioodpady.

W latach 2021–2023 (I półrocze) liczba i wartość udzielonych ulg przedstawiała się następująco:

- w 2021 r. odnotowano 2 560 udzielonych ulg w ramach z KRD na kwotę ogółem 7,7 tys. zł i 7170 przypadków z tytułu posiadania kompostownika na kwotę 35,9 tys. zł,
- w 2022 r. odnotowano odpowiednio 3375 na kwotę 10,1 tys. zł i 7238 na kwotę 36,2 tys. zł,
- w 2023 r. (I półrocze) odnotowano odpowiednio 1943 przypadków na kwotę 5,8 tys. zł i 3 615 na kwotę 18,1 tys. zł.

Koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w gminach wyższe od wpływów

W latach 2018–2022 koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w 13¹⁵⁰ kontrolowanych gminach wyniosły łącznie 447 514,9 tys. zł i były wyższe od uzyskanych wpływów z opłat o 35 584,6 tys. zł (o 8,6%), z tego w poszczególnych latach:

- 2018 r. – w 13 gminach były wyższe od wpływów o 8%. Tylko w 2¹⁵¹ gminach wpływy z opłat były wyższe od kosztów. W pozostałych gminach wystąpił deficyt, który wynosił od 0,4%¹⁵² do 27,1%¹⁵³.

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1512).

¹⁵⁰ Urząd Miejski w Białowej przystąpił do związku gmin 1 stycznia 2022 r.

¹⁵¹ W Urzędzie Miasta Otwock, w Urzędzie Gminy Lipno.

¹⁵² W Urzędzie Miasta Rybin.

¹⁵³ W Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim.

- 2019 r. – w 13 gminach koszty były wyższe od wpływów o 15,7 %.
W porównaniu z 2018 r. koszty były wyższe o 27,8 %, a deficyt o 133,0 %.
W 2¹⁵⁴ gminach wpływy z opłat były wyższe od kosztów.
- 2020 r. w 13 gminach koszty były wyższe od wpływów o 12,1 %.
W porównaniu z 2018 r. koszty były wyższe o 62,0 %, a deficyt o 134,1 %.
Tylko w 3¹⁵⁵ gminach wpływy z opłat były wyższe od kosztów.
- 2021 r. – w 13 gminach koszty były wyższe od wpływów o 9,8 %.
W porównaniu z 2018 r. koszty były wyższe o 67,5 %, a deficyt o 101,2 %.
W 4¹⁵⁶ gminach wpływy z opłat były wyższe od kosztów.
- W 2022 r. – w 12 gminach koszty były niższe od wpływów o 0,02 %.
W porównaniu z 2018 r. koszty były wyższe o 53,3 %.

Zdaniem NIK pokrywanie przez gminy wyższych kosztów niż wpływy z opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości na odbiór i zagospodarowania odpadów komunalnych mogło wynikać z nieprawidłowej kalkulacji kosztów związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów z terenu tych gmin.

Deficyt systemu gospodarki odpadami we wszystkich gminach

W okresie objętym kontrolą deficyt systemu gospodarki odpadami wystąpił we wszystkich kontrolowanych gminach, stwierdzono jednak w tym zakresie znaczne różnice:

- w Urzędzie Gminy Lipno deficyt wystąpił tylko w jednym roku analizowanego okresu (2020 r.), a stawki opłat były podwyższane dwukrotnie w 2020 r. i 2022 r.;
- w 2 gminach deficyt wystąpił w 2 latach analizowanego okresu: w Urzędzie Miasta Otwock (2019 r. i 2020 r.), a stawki opłat podwyższano trzykrotnie w efekcie niedobór środków pozostał na tym samym poziomie; w Urzędzie Miejskim w Błazowej (2018 r. i 2019 r.), a stawki opłat podwyższano trzykrotnie w efekcie niedobór środków obniżył się o 86,0 %;
- w 4 gminach deficyt wystąpił w 3 latach analizowanego okresu: w Urzędzie Miasta Rypin (2018 r., 2019 r., 2021 r.), pomimo podwyższenia stawek opłat deficyt wzrastał w kolejnych latach; w Urzędzie Miasta w Brzegu (2018 r., 2019 r., 2021 r.), pomimo trzykrotnego podwyższenia stawek opłat deficyt wzrastał w kolejnych latach; w Urzędzie Miejskim w Głubczycach (2018 r., 2019 r., 2020 r.), stawki opłat podwyższono czterokrotnie w efekcie niedobór środków obniżył się o 68,7 %; w Urzędzie Miejskim w Mielcu (2018 r., 2020 r., 2021 r.) pomimo jednokrotnego podwyższenia stawek opłat deficyt wzrastał w kolejnych latach;
- w 2 gminach deficyt wystąpił w 4 latach analizowanego okresu: w Urzędzie Miasta i Gminy Szczekociny (2018–2021 r.) w efekcie trzykrotnego podwyższenia stawek opłat niedobór środków wzrósł w drugim roku występowania, a następnie spadał; w Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim (2018–2021 r.) w efekcie podwyższenia stawek opłat niedobór środków wzrósł w drugim i trzecim roku występowania, a następnie obniżył się;
- w 4 gminach deficyt wystąpił w 5 latach analizowanego okresu (2018–2022 r.): w Urzędzie Miasta Płocka pomimo dwukrotnego podwyższenia opłat niedobór środków w ostatnim roku wyniósł 3799,0 tys. zł; w Urzędzie Miejskim w Mogilnie pomimo trzykrotnego podwyższenia opłat niedobór środków w ostatnim roku wyniósł 774,4 tys. zł; w Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec pomimo trzykrotnego podwyższenia opłat niedobór środków w ostatnim roku wyniósł 765,8 tys. zł; w Urzędzie Gminy w Krzeszowie pomimo dwukrotnego podwyższenia opłat niedobór środków w ostatnim roku wyniósł 129,5 tys. zł.

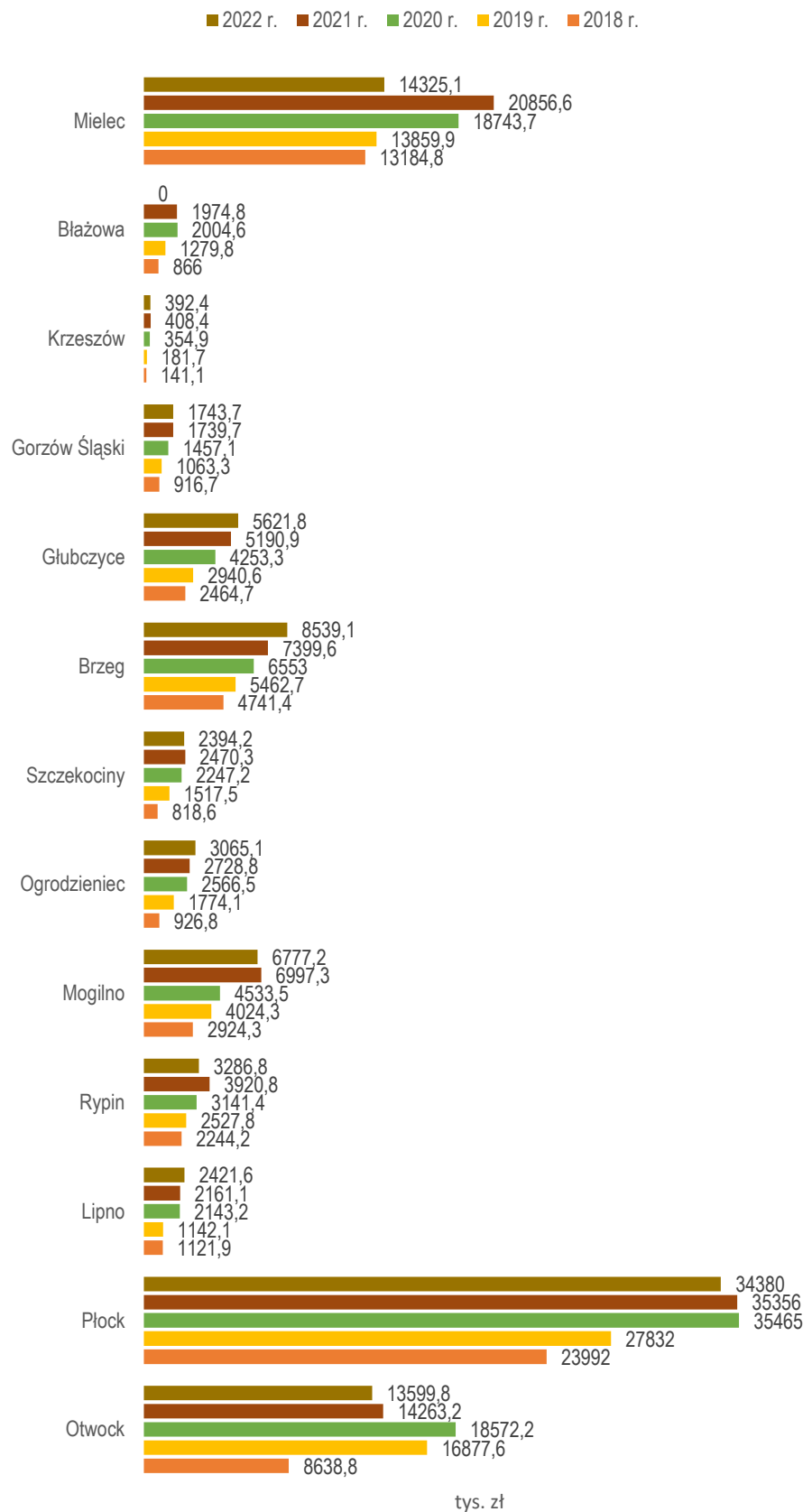
¹⁵⁴ W Urzędzie Gminy Lipno, w Urzędzie Miejskim w Mielcu.

¹⁵⁵ W Urzędzie Miasta i Gminy w Rynie, w Urzędzie Miasta w Brzegu, w Urzędzie Miejskim w Błazowej.

¹⁵⁶ W Urzędzie Miasta Otwock, w Urzędzie Gminy Lipno, w Urzędzie Miejskim w Głubczycach w Urzędzie Miejskim w Błazowej.

Wykres nr 6

Koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w gminach



Źródło: materiały własne NIK.

Finansowanie deficytu systemu gospodarki odpadami w gminach z dochodów własnych

Wydatkowanie środków z pobieranych opłat w gminach

Skontrolowane gminy deficyt systemu gospodarki odpadami finansowały dochodami własnymi oraz środkami z nadwyżki powstałej w latach poprzednich.

W 11 gminach¹⁵⁷ środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości były wydatkowane na cele związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. na odbiór, transport i zbieranie odpadów, edukację ekologiczną, utrzymanie PSZOK.

W 2¹⁵⁸ gminach stwierdzono w tym zakresie następujące nieprawidłowości.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Rypin** naruszono postanowienia art. 6r ust. 2c ucpg poprzez to, iż w latach 2021–2023 środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, nie zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach następnych. W wyniku powyższego w 2023 r. na pokrycie tych kosztów przeznaczono kwotę zaniżoną o 491 094,51 zł. Zgodnie z art. 6r ust. 2c ucpg nadwyżki powinny zostać wykorzystane na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Środki z opłaty niewykorzystane w roku budżetowym zwiększały pulę środków z tytułu opłat pobranych przez miasto w następnym roku.

W 2019 r. środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewyższyły wydatki na gospodarkę odpadami komunalnymi o 64 846,66 zł. W budżecie miasta na 2020 r. środki te dodano do planu wydatków budżetu Miasta w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu miasta za 2020 r. wpływy z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewyższyły wydatki o 426 247,85 zł, a kwota 64 846,66 zł nie została wykorzystana. Należało więc doliczyć ją do nadwyżki z 2020 r., w wyniku czego w 2021 r. wydatki w rozdziale 90002 należało zwiększyć o 491 094,51 zł, zwiększono je natomiast o 443 435,76 zł, tj. o 47 658,75 zł mniej.

W 2021 r. wystąpiła strata, tj. wydatki przewyższyły wpływy z tytułu opłat o 305 104,94 zł, czyli o 185 989,57 zł mniej od nadwyżki z lat 2019 i 2020 r. W związku z czym kwota 185 989,57 zł powinna zostać dodana do wydatków w rozdziale 90002 budżetu miasta na 2022 r., czego nie dokonano.

Nadwyżkę z 2022 r. w wysokości 491 733,18 zł obniżono o kwotę 305 104,94 zł różnicy wpłat opłaty i wydatków na gospodarkę odpadami komunalnymi w 2022 r. i w rozdziale 90002 budżetu miasta na 2023 r. zwiększono wydatki o 186 628,24 zł, zamiast o całą kwotę nadwyżki.

Zgodnie z powyższym, w związku z brakiem faktycznego wykorzystania środków z nadwyżki z lat 2019–2022, należało w budżecie miasta na 2023 r., w rozdziale 90002 zaplanować zgodnie z art. 6r ust. 2c ucpg wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 677 722,75 zł, którą stanowi suma kwot 185 989,57 zł i 491 733,18 zł.

W **Urzędzie Miasta Otwock** w latach 2021–2022 wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były wyższe od wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie miasta łącznie o 5 101,1 tys. zł. Zarówno prezydent miasta jak i skarbnik miasta nie wykazali, że środki te zostały zgodnie z art. 6r ust. 2c ucpg przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami

¹⁵⁷ Urząd Miasta Płocka, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Miasta w Brzegu, W Urząd Miejski w Głubczycach Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy w Krzeszowie, Urząd Miejski w Błazowej, Urząd Miejski w Mielcu.

¹⁵⁸ Urząd Miasta Rypin, Urząd Miasta Otwock.

komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.

W 2159 gminach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prezentowania kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w sprawozdaniach z wykonania budżetu.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Mogilnie** sposób prezentacji wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2019–2022 nie odpowiadał wymogom określonym w art. 6r ust. 2e ucpg. Polegało to na przedstawianiu wydatków wyłącznie w układzie określonym klasyfikacją budżetową oraz wskazaniu kwoty dotyczącej usługi odbierania i zagospodarowania stałych odpadów komunalnych od mieszkańców oraz prowadzenia PSZOK, podczas gdy ww. przepis zobowiązywał do wyszczególniania kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2–2c ucpg, tj. prezentacji kosztów w rozbiciu m.in. na koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania PSZOK, obsługi administracyjnej tego systemu, edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Koszty działań informacyjnych i edukacyjnych w gminach

W okresie objętym kontrolą koszty działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobów postępowania z odpadami w 10 gminach wyniosły łącznie 706,0 tys. zł, w tym: w Urzędzie Miasta Otwock – 95,7 tys. zł, Urzędzie Miasta Płocka – 199,5 tys. zł, Urzędzie Gminy Lipno – 6,7 tys. zł, Urzędzie Miasta Rypin – 39,9 tys. zł, Urzędzie Miejskim w Mogilnie – 2,3 tys. zł, Urzędzie Miasta w Brzegu – 47,5 tys. zł, Urzędzie Miejskim w Głubczycach – 184,3 tys. zł, Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim – 3,3 tys. zł, Urzędzie Gminy w Krzeszowie – 3,9 tys. zł, Urzędzie Miejskim w Mielcu – 122,9 tys. zł.

Koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w związkach gmin

W latach 2018–2022 koszty zagospodarowania i odbioru odpadów komunalnych w 3 kontrolowanych związkach gmin były niższe od uzyskanych wpływów o 2,7 %, poza 2018 r. i 2021 r.:

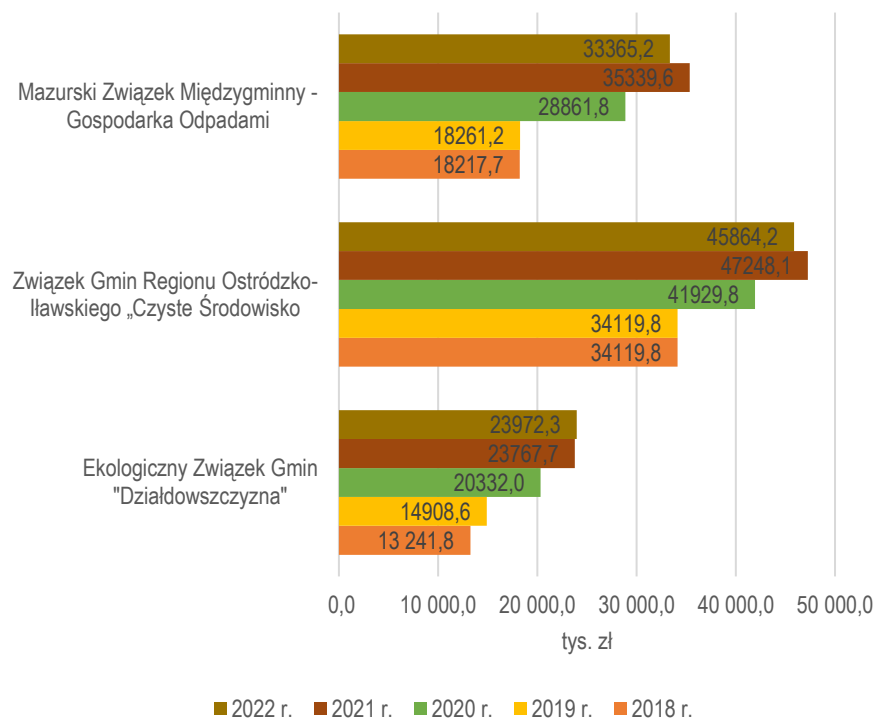
- 2018 r. koszty były wyższe od wpływów z opłat o 8,6 %;
- 2019 r. koszty były niższe od wpływów z opłat o 5,9 %;
- 2020 r. koszty były niższe od wpływów z opłat o 6,1 %;
- 2021 r. koszty były wyższe od wpływów z opłat o 6,2 %;
- 2022 r. koszty były niższe od wpływów z opłat o 11,4 %

Zdaniem NIK związki gmin ponosiły niższe koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, ponieważ prowadziły odbiór odpadów i przetwarzały je we własnych instalacjach.

¹⁵⁹ Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie.

Wykres nr 7

Koszty odbioru i zagospodarowania odpadów w związkach gmin



Źródło: materiały własne NIK.

Finansowanie deficytu gospodarki odpadami w związkach gmin

Kontrolowane związki gmin finansowały deficyt systemu gospodarki odpadami z innych dochodów (np. z wpływów z zarządzania składowiskiem odpadów) oraz z nadwyżki budżetu systemu gospodarowania odpadami z lat poprzednich. W celu ograniczenia niedoboru środków w związkach gmin podejmowano następujące działania:

Przykłady

W **Ekologicznym Związku Gmin „Działdowszczyzna”** od 1 lutego 2019 r. została wprowadzona podwyżka stawki opłat miesięcznych za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z 10 zł na 12 zł za osobę, a od 1 stycznia 2020 r. z 12 zł na 18 zł na osobę. Niedobór środków na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami występujący na koniec 2021 r., został pokryty nadwyżką z 2020 r. W celu zapobiegnięcia występowania dalszych niedoborów, od 1 stycznia 2022 r. została wprowadzona kolejna podwyżka odpłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z 18 zł na 22 zł. W efekcie wprowadzonych zmian na koniec 2022 r. wpływy z opłat były wyższe od poniesionych kosztów o 4276,7 tys. zł.

W **Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”** nadwyżka z tytułu opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami nastąpiła w wyniku zmiany stawki opłaty w 2019 r. oraz w wyniku zintensyfikowanych działań windykacyjnych w 2022 r. oraz spadku wydatków z tytułu odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Prawidłowe wydatkowanie środków pochodzących z opłat w związkach gmin

Środki pochodzące z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości, gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym, były wydatkowane były zgodnie z wymogami ucpg na cele związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. na odbiór, transport i zbieranie odpadów, edukację ekologiczną, zakup kontenerów i pojemników, utrzymanie PSZOK.

Koszty działań informacyjnych i edukacyjnych w związkach gmin

Związki gmin w kontrolowanym okresie prowadziły działania informacyjne i edukacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Ich koszty wyniosły łącznie 870,0 tys. zł, w tym: Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” – 102,4 tys. zł; Związek Gmin Regionu Ostródzko-Ławskiego „Czyste Środowisko” – 233,2 tys. zł; Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami – 538,4 tys. zł.

Starania o dodatkowe środki na finansowanie gospodarki odpadami w gminach

Spośród 13 kontrolowanych gmin tylko 6¹⁶⁰ (46,1 %) podjęło działania w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie gospodarki odpadami, z czego w 5¹⁶¹, w wyniku podjętych działań pozyskano środki w łącznej wysokości 7609,1 tys. zł oraz wstępną promesę na środki w wysokości 1950,0 tys. zł. Pozyskane środki przeznaczono głównie na budowę i rozbudowę PSZOK.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta i Gminy Ogrodzieniec** złożono 6 wniosków o dofinansowanie, w tym 2 w ramach „Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” (1 zrealizowano, 1 został odrzucony) oraz 4 w ramach programu „Racjonalna gospodarka odpadami Część 2) instalacje gospodarowania odpadami” (2 wnioski wycofano, 2 pozostają w trakcie oceny). Uzyskano dofinansowanie z II edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych w wysokości 4750,0 tys. zł. Zrealizowano budowę infrastruktury dla gminnego centrum recyklingu pn. „Gminne Centrum Recyklingu w Ogrodzieńcu – Serce Jury” – Etap I. Inwestycję realizowano w okresie od kwietnia 2022 r. do lipca 2023 r., wykonano halę do segregacji, budynek socjalno-biurowy, w 2023 r. uzyskano kwotę 33,0 tys. zł i zadanie było w trakcie realizacji do zakończenia niniejszej kontroli.

W **Urzędzie Gminy Lipno** w 2018 r. pozyskano środki na realizację zadania „Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Złotopolu” w ramach projektu pn. „Wsparcie rozwoju Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2016–2018”, dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Gminie przyznano dofinansowanie w wysokości 858,6 tys. zł. Całkowita wartość zadania wynosiła 1543,2 tys. zł. Umowę o dofinansowanie zawarto 4 czerwca 2018 r. z WFOŚiGW w Toruniu. Zrealizowane zadanie obejmowało budowę PSZOK, wyposażenie go w pojemniki i kontenery do selektywnego zbierania oraz działania promocyjne.

W **Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim** zawarto porozumienie z gminą Radłów w sprawie wspólnej realizacji zadania polegającego na budowie i użytkowaniu PSZOK. W dniu 19 lutego 2018 r. gminy podpisały umowę z Marszałkiem Województwa Opolskiego o dofinansowanie projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 pn. „Budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Gminie Gorzów Śląski”. Koszt budowy PSZOK wyniósł 1235,0 tys. zł (z czego udział Gminy Gorzów Śląski 62 % – 765,7 tys. zł), przy dofinansowaniu ze środków UE w kwocie 1000,0 tys. zł (z czego dla gminy Gorzów Śląski 620,0 tys. zł). W ramach Projektu oprócz PSZOK i utworzonego przy nim PRU, powstała sala edukacyjna, która ma służyć do popularyzowania wiedzy z zakresu ochrony środowiska, w tym zasad prawidłowego gospodarowania odpadami.

¹⁶⁰ Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy Krzeszów, Urząd Miasta Płocka.

¹⁶¹ Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec, Urząd Miasta i Gminy Szczekociny, Urząd Gminy Lipno, Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim, Urząd Gminy Krzeszów.

W Urzędzie Miasta Płocka dopiero w trakcie kontroli NIK, 28 sierpnia 2023 r., złożono do Marszałka Województwa Mazowieckiego deklarację uczestnictwa w projekcie finansowym z Instrumentu Finansowego LIFE¹⁶² w zakresie transformacji gospodarki odpadami w województwie mazowieckim w kierunku GOZ, jako partner kosztowy w zakresie utworzenia PSZOK na terenie miasta.

W 7 gminach¹⁶³ brak działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych wyjaśniano m.in. ograniczonymi możliwościami małych gmin (poniżej 10 tys. mieszkańców) uzyskania dofinansowania działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i organizację selektywnego zbierania odpadów. Jednym z głównych problemów są ograniczenia w programie „Racjonalna Gospodarka Odpadami” prowadzonym przez NFOŚiGW. Gminy, liczące poniżej 10 tys. mieszkańców, mogą złożyć wniosek o udział w programie, ale w kryterium punktowym za liczbę mieszkańców otrzymują 0 punktów, co praktycznie uniemożliwia im udział w programie. W pozostałych programach prowadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej preferowaną formą finansowania są pożyczki, wobec czego gminy muszą posiadać wkład własny, na który nie zawsze posiadają środki.

Dodatkowe środki na finansowanie gospodarki odpadami w związkach gmin

Działania w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie gospodarki odpadami podjęły 2 z 3 kontrolowanych Związków gmin.

Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” złożył 2 wnioski o dofinansowanie projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 na realizację następujących zadań:

- „Modernizacja instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w Działdowie w kierunku zwiększenia efektywności części biologicznej Kompostowni w Zakrzewie”, wnioskowano i otrzymano kwotę 6242,6 tys. zł, a zadanie zrealizowano w okresie: 12.02.2018 r.–16.09.2019 r.;
- „Modernizacja instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w Działdowie w kierunku zwiększenia efektywności doczyszczania odpadów zbieranych selektywnie, tj. modernizacji linii sortowniczej części mechanicznej”, wnioskowano i otrzymano kwotę 9906,9 tys. zł, a zadanie zrealizowano w okresie 12.02.2018 r.–31.12.2020 r.

Ponadto w ramach dwóch pożyczek otrzymanych z WFOŚiGW w Olsztynie na dofinansowanie ww. zadań, Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” otrzymał łącznie 8303,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Związek zawarł z dwiema gminami członkowskimi umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej na: zakup kontenera do obsługi PSZOK na terenie miasta Lubawa, na kwotę 20,0 tys. zł; stworzenie PSZOK na terenie miasta Nidzicy, na kwotę 30,0 tys. zł. Zadania zostały zrealizowane zgodnie z warunkami zawartych umów.

Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami w latach 2018–2023 (do 18 sierpnia) złożył 15 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 223 202,8 tys. zł, otrzymał 4,3 % tej kwoty, tj. łącznie 9599,4 tys. zł, w tym:

- 20,0 tys. zł w 2019 r. z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii na organizację festynu ekologicznego,
- 62,8 tys. zł¹⁶⁴ w 2020 r. z NFOŚiGW w ramach programu „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej”,

¹⁶² Program LIFE to jedyny instrument finansowy UE poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony i poprawy jakości środowiska oraz wpływu człowieka na klimat i dostosowania się do jego zmian. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja unijnej polityki w tym zakresie, a także identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących środowiska w tym przyrody.

¹⁶³ Urząd Miasta Otwock, Urząd Miasta Rypin, Urząd Miejski w Mogilnie, Urząd Miasta w Brzegu, Urząd Miejski w Głubczycach, Urząd Miejski w Błazowej, Urząd Miejski w Mielcu.

¹⁶⁴ Z wnioskowanych 334,6 tys. zł.

Ważniejsze wyniki kontroli

- 4750,0 tys. zł w formie promesy z 2021 r. w ramach Polskiego Ładu na budowę PSZOK w Węgorzewie (inwestycja w trakcie realizacji),
- 16,6 tys. zł w 2022 r. z WFOŚiGW w Olsztynie na konferencję i festyn,
- 4750,0 tys. zł w formie promesy z 2022 r. w ramach Polskiego Ładu na budowę PSZOK w Giżycku (inwestycja w trakcie realizacji).

Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko” nie podejmował działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowanie gospodarki odpadami, co wyjaśniano brakiem informacji o programach, z których mogłyby pozyskać środki finansowe na organizację selektywnego zbierania odpadów lub działania edukacyjne i informacyjne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy organy administracji publicznej podjęły prawidłowe i skuteczne działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia recyklingu?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy w sposób prawidłowy i rzetelny zapewniono warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu? 2. Czy zapewniono prawidłowy, rzetelny i skuteczny nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu? 3. Czy zapewniono środki finansowe niezbędne do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 32 jednostki, w tym: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 6 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów gmin, 3 związki gmin, a także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i 5 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
Kryteria kontroli	<p>Kontrolę przeprowadzono w:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; - urzędach marszałkowskich, urzędach gmin i w związkach gmin oraz w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w związku z art. 5 ust. 2 pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, w kontrolowanych poszczególnych jednostkach z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie ¹⁶⁵ .
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trybie art. 29 ustawy o NIK podczas kontroli w 2 urzędach marszałkowskich zwrócono się do IOŚ-PIB o wygenerowanie z BDO danych i informacji z zakresu gospodarki odpadami.
Pozostałe informacje	<p>Czynności kontrolne przeprowadzono od 23 maja 2023 r. do 26 września 2024 r. Wyniki kontroli przedstawiono w 32 wystąpieniach pokontrolnych. Do 5 wystąpień pokontrolnych wniesiono łącznie 17 zastrzeżeń: 4 przyjęte w całości, 8 przyjętych częściowo, 5 oddalonych.</p> <p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zastępca Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgłosił 2 zastrzeżenia, z czego jedno przyjęto w całości, a jedno oddalono. Dotyczyły one: nieokreślenia w programie priorytetowym wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji tego celu oraz objęcia programem priorytetowym przedsięwzięcia polegającego na przeciwdziałaniu ASF. - Marszałek Województwa Opolskiego zgłosił 6 zastrzeżeń, z czego w całości uwzględniono jedno, w części 3, 2 zastrzeżenia oddalono. Dotyczyły one: nieprawidłowości dotyczącej nieuwzględnienia w planach kontroli

¹⁶⁵ Kontrolę w jednostkach zakończono w 2023 r. z wyjątkiem 2 jednostek, w których kontrola zakończyła się w 2024 r.

wszystkich podmiotów, niezidentyfikowania w urzędzie marszałkowskim podmiotów zobowiązanych do dokonywania lub aktualizowania wpisów do rejestru, niewnioskowania o przedłożenie dokumentów źródłowych na etapie weryfikacji rocznych sprawozdań o odpadach., a także nieposiadania informacji o liczbie podmiotów prowadzących recykling i podmiotów, którym wydano decyzję o uznaniu substancji lub produktu za produkt uboczny.

- Marszałek Województwa Mazowieckiego zgłosił 6 zastrzeżeń, z czego 2 zastrzeżenia uwzględniono w całości, 2 w części, 2 oddalono. Dotyczyły one: niezauważenia braku złożenia sprawozdań o odpadach komunalnych przez 2 gminy, niewzwania wnioskodawców o uznanie substancji lub produktu za produkt uboczny o uzupełnienie dowodów, niezachowania standardów kontroli zarządczej, zmiany oceny ogólnej w formie opisowej na ocenę pozytywną,
- Marszałek Województwa Śląskiego zgłosił 2 zastrzeżenia, które uwzględniono w części. Dotyczyły one: przekroczenia terminu dokonania wpisu do rejestru BDO, w 2 przypadkach z 10 badanych nieterminowego weryfikowania sprawozdań o odpadach.
- Prezydent Miasta Otwocka zgłosił jedno zastrzeżenie, które uwzględniono w części. Dotyczyło ono niewykazania w ocenie ogólnej, że niewykorzystane w latach 2021 i 2022 środki pochodzące z opłat od właścicieli nieruchomości zostały przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W 32 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 87 wniosków, z czego zrealizowano 42, nie zrealizowano 5, a 40 było w trakcie realizacji.

Sformułowane wnioski dotyczyły m.in.:

- w przypadku Ministra - podjęcia działań w celu pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego systemu ROP, wprowadzenia do BDO funkcjonalności, które zapewnią Ministrowi narzędzie służące rzetelnemu monitorowaniu rynku odpadów, w tym realizacji zadań w zakresie zapobiegania odpadów oraz ich recyklingu;
- w NFOŚiGW - usunięcia z pp. Rgo przedsięwzięcia dotyczącego przeciwdziałania ASF i wprowadzenia w związku z tym odpowiednich zmian w programie, określenia w pp. Rgo wskaźnika, który pozwoli na rzetelną ocenę stopnia realizacji celu tego programu w zakresie recyklingu odpadów, zapewnienia właściwego definiowania efektów ekologicznych w umowach o dofinansowanie, realizowanych w ramach pp. Rgo;
- w urzędach marszałkowskich - zapewnienia bieżącego monitorowania terminowości przekazywania przez gminy sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami, podjęcia działań mających na celu poszerzenie danych o stopniu realizowanych zadań inwestycyjnych prezentowanych w sprawozdaniu z wpgo, terminowego załatwiania spraw dotyczących uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, podjęcia działań w celu terminowego dokonywania wpisów aktualizacyjnych do rejestru BDO, podjęcia działań w celu terminowego weryfikowania sprawozdań o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami, prowadzenia kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych oraz eksportujących odpady opakowaniowe i dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, z częstotliwością wymaganą w art. 53 ustawy o gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, bieżącego monitorowania osiągnięcia celów założonych w wpgo;
- w gminach - objęcia system zbierania wszystkich rodzajów odpadów wytwarzanych na terenie gminy, zapewnienia opracowania projektów uchwał Rady Miasta w sprawie regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie, w sposób zapewniający terminowe podjęcie tych uchwał przez Radę Miasta, wyeliminowania z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie oraz regulaminu PSZOK postanowień wprowadzających niedozwolone zakazy, weryfikacji danych źródłowych

na podstawie których wójt/burmistrz/prezydent miasta sporządza sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi do marszałka województwa oraz opracowuje analizy stanu gospodarki odpadami, zapewnienia przedstawienia w analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi rzetelnych informacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, wszczynania postępowań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w selektywnym zbieraniu odpadów przez właścicieli nieruchomości, podjęcia działań w celu dostosowania pojemników do selektywnego zbierania odpadów komunalnych do wymogów prawa, zapewnienia właściwego i zgodnego z przepisami prawa zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym właściwego klasyfikowania odpadów z papy i wełny mineralnej, zapewnienia rzetelnej weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach podmiotów odbierających i zbierających odpady komunalne z terenu gminy oraz sprawozdaniu PSZOK, a także rzetelnego wyliczania poziomów recyklingu, przedstawiania radzie miejskiej na piśmie szczegółowych kalkulacji wskazujących na poziom pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Rezultaty finansowe kontroli

Na dzień 10 października 2024 r. ustalono rezultaty finansowe w wysokości 11,7 tys. zł w Urzędzie Miejskim w Mogilnie.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kloska Minister Klimatu i Środowiska
2.		Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Przemysław Ligenza od 15 marca 2024 r. Dorota Zawadzka-Stępiak Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
3.		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik Marszałek Województwa
4.		Urząd Miasta Otwocka	Tomasz Margielski Prezydent Otwocka
5.		Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski Prezydent Płocka
6.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki Marszałek Województwa
7.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	Ireneusz Stachowiak od 23 lipca 2024 r. Grzegorz Boroń Prezes Zarządu
8.		Urząd Gminy Lipno	Andrzej Szychulski Wójt Gminy Lipno
9.		Urząd Miasta Rypin	Paweł Grzybowski Burmistrz Rypina
10.		Urząd Miejski w Mogilnie	Leszek Duszyński od 7 maja 2024 r. Karol Nawrot Burmistrz Mogilna

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
11.	Delegatura NIK W Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski Marszałek Województwa
12.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	Tomasz Bednarek od 25 marca 2024 r. Mateusz Pindel Prezes Zarządu
13.		Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec	Anna Pilarczyk Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec
14.		Urząd Miasta i Gminy Szczekociny	Jacek Lipa Burmistrz Miasta i Gminy Szczekociny
15.	Delegatura NIK W Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Brzezina od 7 listopada 2023 r. Marcin Kuchciński Marszałek Województwa
16.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	Jarosław Bogusz od 26 marca 2024 r. Bartosz Nowicki Prezes Zarządu
17.		Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim	Józef Blank od 6 maja 2024 r. Jacek Wolski Burmistrz Nowego Miasta Lubawskiego
18.		Urząd Miasta i Gminy w Rynie	Jarosław Filipek Burmistrz Miasta i Gminy Ryn
19.		Urząd Miejski w Nidzicy	Jacek Kosmala Burmistrz Nidzicy
20.		Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”	Kazimierz Kordecki od 26 czerwca 2024 r. Andrzej Wiśniewski Przewodniczący Zarządu
21.		Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”	Bogusław Fijas Przewodniczący Zarządu
22.		Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami	Wojciech Ogłuszka Przewodniczący Zarządu
23.		Delegatura NIK w Opolu	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
24.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu		Aleksandra Drescher Prezes Zarządu
25.	Urząd Miasta w Brzegu		Jerzy Wrębiak od 7 maja 2024 r. Violetta Jaskólska-Palus Burmistrz Brzegu

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
26.		Urząd Miejski w Głubczycach	Adam Krupa Burmistrz Głubczyc
27.		Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim	Rafał Kotarski Burmistrz Gorzowa Śląskiego
28.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl Marszałek Województwa
29.		Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	Adam Skiba od 2 maja 2024 r. Marta Zajko Prezes Zarządu
30.		Urząd Gminy Krzeszów	Stanisław Nowakowski Wójt Gminy Krzeszów
31.		Urząd Miejski w Błażowej	Jerzy Kocój Burmistrz Błażowej
32.		Urząd Miejski w Mielcu	Jacek Wiśniewski od 7 maja 2024 r. Radosław Swół Prezydent Mielca

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	Zapewnienie warunków organizacyjnych dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; podejmowanie współpracy z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami; opracowanie 12 projektów ustaw w zakresie odpadów, w tym: zapobiegania powstawaniu odpadów, odpadów komunalnych ograniczenia powstawania odpadów tworzyw sztucznych, systemu kaucyjnego.	Niezapewnienie możliwości pełnej transpozycji art. 8a ust. 5 dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851); złożenie po upływie ostatecznego terminu na transpozycję dyrektyw 2018/851 i 2018/852 – określonego w art. 2 ust. 1 tych dyrektyw (tj. 5 lipca 2020 r. wniosków o wprowadzenie 2 projektów ustaw, transponujących przepisy ww. dyrektyw, do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów; Niezapewnienie utworzenia narzędzia (BDO) służącego do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu – a tym samym niezrealizowanie działania rekomendowanego w Kpgo 2022 – wpływ na to miał m.in. sposób funkcjonowania narzędzi w Module Raportowym, brak Modułu Potwierdzeń, brak rejestru korekt i brak alertów o błędnie wprowadzonych danych; niezrealizowanie obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, tj. nieogłoszenie Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – w formie komunikatu – informacji o dacie utworzenia BDO.
2.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	Zapewnienie finansowania działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu ze środków krajowych i UE.	Finansowanie w ramach W programie <i>Racjonalna gospodarka odpadami</i> w ramach części 1. <i>Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów</i>) przedsięwzięcia polegającego na rozwoju infrastruktury technicznej procesów logistycznych związanych z magazynowaniem, oraz późniejszym unieszkodliwieniem tusz dzików w obszarze objętym restrykcjami afrykańskiego pomoru świń (ASF); nieokreślenie wskaźnika pozwalającego na ocenę stopnia realizacji celu programu; zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie przedsięwzięć po upływie terminu realizacji zadania.
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	w formie opisowej	Zapewnienie prawnych i organizacyjnych warunków dla realizacji zadań na rzecz zapobiegania	Nieprzypisanie zadań związanych z dokonywaniem wpisów decyzji do BDO, wydawaniem

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			powstawaniu odpadów i ich recyklingu; opracowanie wpgo oraz terminowe sporządzanie sprawozdań; podjęcie działań mających na celu pozyskanie środków finansowych z Programu LIFE 2021-2027.; prawidłowe prowadzenie rejestru; wydawanie decyzji w zakresie produktu ubocznego. produktu ubocznego Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych.	decyzji w zakresie produktu ubocznego; Nieaktualizowanie zakresów czynności; Niezapewnienie przekazywania informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi UM; Niestosowanie ogólnych wytycznych dotyczących postępowania z otrzymywanymi decyzjami w zakresie gospodarki odpadami w celu ich umieszczenia w BDO; Brak oświadczeń w sprawie bezstronności członków zespołu powołanych do przeprowadzenia procedury zapytania ofertowego; Brak zgody Zarządu Województwa Mazowieckiego na zwiększenie liczby nagrodzonych placówek oświatowych.
4.	Urząd Miasta Otwocka	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu recyklingu odpadów, w ograniczonym zakresie dla zapobiegania ich powstawaniu; Opracowanie projektów uchwał z zakresu odpadów komunalnych zgodnych z ucp; Prawidłowe opracowanie i składanie sprawozdań rocznych; Osiąganie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.	Podjęcie uchwały w sprawie odpadów komunalnych 112 dni po terminie; Publikacja analizy o odpadach komunalnych po ponad 2 latach; Analiza za rok 2020r. zawierała dane niezgodne z danymi w prowadzonych księgach rachunkowych; Niesporządzanie protokołów kontroli; Niewykazanie, że niewykorzystane w 2021 r. i 2022 r. środki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej kwocie 5101,1 tys. zł zostały przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
5.	Urząd Miasta Płocka	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu recyklingu odpadów, w ograniczonym zakresie dla zapobiegania ich powstawaniu; Przygotowanie projektów uchwał z zakresu odpadów komunalnych zgodnych z ucp; Osiąganie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych; Zlecenie prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych.	Ograniczenie możliwości przekazywania, odpadów budowlanych i rozbiórkowych; Zorganizowanie PSZOK oddalonego od 20 km. od miasta; Przekazywanie w latach 2018-2022 danych w rocznych sprawozdaniach niezgodnych ze stanem faktycznym; Nierzetelne sporządzanie, w latach 2018-2022, analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; Nieprzekazywanie do recyklingu selektywnie zbieranych odpadów z opakowań wielomateriałowych; Nieprawidłowe klasyfikowanie odpadów z papy oraz z wełny mineralnej, zbieranych w PSZOK;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				Zbieranie odpadów wełny mineralnej przez PGO bez zezwolenia; Wypłacenie środków na działania informacyjne, pomimo niezrealizowanego zadania; Nieplanowanie i nieprowadzenie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne.
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Aktualizacja wpgo w wymaganym zakresie; Monitorowanie gospodarki odpadami na terenie województwa; Weryfikacja rocznych sprawozdań z zakresu odpadów; Planowanie i prowadzenie kontroli podmiotów prowadzących recykling odpadów opakowaniowych; Współpraca z wioś; Podejmowanie działań edukacyjnych związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingiem.	Przypadki niewydawania potwierdzeń przyjęcia zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny; W 2 na 9 przypadkach między potwierdzeniem przyjęcia zgłoszenia a wezwaniem do uzupełnienia dokumentów upłynęło odpowiednio 288 i 268 dni; Przypadki niezamieszczania w systemie BDO kopii ostatecznej decyzji w zakresie gospodarki odpadami; Przypadki nieterminowego dokonywania wpisów do rejestru.
7.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu	w formie opisowej	Udzielanie dofinansowań i pożyczek po przeprowadzonym naborze wyłącznie na wnioski zainteresowanego podmiotu; Finansowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami; Informowanie o zasadach finansowania na stronie internetowej wfośigw; Prawidłowe określanie mierników efektu rzeczowego i ekologicznego; Monitorowanie stanu realizacji podpisywanych umów.	Nie stwierdzono
8.	Urząd Gminy Lipno	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpg; Prawidłowe i terminowe sporządzanie analiz z zakresu gospodarki odpadami; Prawidłowa organizacja selektywnego zbierania odpadów komunalnych; Ustalanie stawek opłat w wysokościach, wystarczających do pokrycia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.	Przekazanie z opóźnieniem projektu uchwały w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; Wprowadzenie ograniczeń w przekazywaniu do PSZOK poszczególnych rodzajów odpadów; Brak uregulowania zasad funkcjonowania utworzonego w PSZOK punktu ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Urząd Miasta Rypin	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpg; Prawidłowe sporządzanie analiz z zakresu odpadów; Prawidłowe zorganizowanie selektywnego zbierania odpadów komunalnych; Ustalanie stawek opłat w wysokościach, wystarczających do pokrycia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.	Wprowadzenie ograniczeń w przekazywaniu do PSZOK poszczególnych rodzajów odpadów; Brak przeznaczenia części środków niewykorzystanych w poprzednim roku budżetowym na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; Brak wyszczególnienia w sprawozdaniach z wykonania budżetu miasta za lata 2019–2022 kosztów poniesionych w danym roku na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ich objaśnień, czym naruszono art. 6r ust. 2e ucpg.
10.	Urząd Miejski w Mogilnie	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Prawidłowe sporządzanie aktualizacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy; Finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych.	Nierzetelny nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Niepełna wiedza o masie wytwarzanych odpadów i sposobach ich zagospodarowania; Przypadki nierzetelnej weryfikacji sprawozdań; niepodjęcie kontroli podmiotu odbierającego odpady z terenu gminy; Ograniczenia w przyjmowaniu odpadów w PSZOK; Wyposażenie nieruchomości w pojemniki niespełniające wymogów; Brak kalkulacji dla przedkładanych Radzie Miejskiej w Mogilnie propozycji stawek opłat; Niezgoda z ucpg prezentacja wydatków w sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2019–2022.
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Identyfikowanie podmiotów zobowiązanych do wpisu do rejestru; Zlecenie podmiotom zewnętrznym analizy stanu rynku odpadów; Prawidłowe aktualizowanie wpgo i sporządzanie sprawozdań z jego realizacji; Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów	Przekraczanie terminów na wpis i aktualizację wniosków w rejestrze; Przekraczanie terminów wydania decyzji ws. uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny; Przypadki nieterminowej weryfikacji sprawozdań o odpadach.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			oraz zapewnienia ich recyklingu; Weryfikacja sprawozdań z zakresu odpadów; Nieprowadzenie kontroli postanowień zawartych w decyzjach o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny; Planowanie i przeprowadzanie kontroli planowych.	
12.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach	w formie opisowej	Zapewnienie możliwości finansowania zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Określenie w Strategiach działania wfośigw obszarów priorytetowych w powyższym zakresie; Zawarcie w umowach zapisów umożliwiających zgodne z założonymi celami rozliczenie przekazanych środków oraz monitorowanie realizacji zadań, prowadzenie kontroli.	Nie stwierdzono
13.	Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec	pozytywna	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpg; Rzetelne sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; Prawidłowy nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi; Prawidłowe finansowanie działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Podejmowanie starań o dodatkowe środki.	Nie stwierdzono
14.	Urząd Miasta i Gminy Szczekociny	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Nadzór nad realizacją działań w zakresie recyklingu odpadów, w tym prowadzenie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne; Rzetelne sporządzanie analiz o odpadach komunalnych; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych; Podejmowanie starań o dodatkowe środki.	Brak działań na rzecz zapobiegania powstawania odpadów; Niezapewnienie odbioru wszystkich rodzajów odpadów w PSZOK; Nie zawsze skuteczne kontrole realizacji zadań, na skutek czego stwierdzono nieprawidłowości w miejscach odbioru i PSZOK; Nie podjęcie działań na rzecz powstania punktu napraw lub wymiany rzeczy, pomimo zapisania tego zadania w Strategii Gminy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Prawidłowe prowadzenie rejestru i dokonywanie wpisów; Monitorowanie realizacji zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem założone w wpgg; Podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych i monitorowanie ich efektów; Sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu; Prowadzenie kontroli podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów, zgodnie z przyjętym planem.	Niezamieszczenie w BDO 4 ze 106 decyzji; Przypadki dokonywania wpisów do rejestru po terminie; Przypadek niewystąpienia do WIOŚ o opinię przed wydanie decyzji dotyczącej produktu ubocznego; Weryfikacja sprawozdań o odpadach za 2020 r. po terminie; Nienależyte wywiązanie się z obowiązku kontroli co 3 lata przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych i przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.
16.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie	w formie opisowej	Umożliwienie finansowania zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia recyklingu; Finansowanie działań edukacyjnych – w formie dotacji oraz wspierające recykling – w formie pożyczek; Zawarte w umowach zapisy zapewniały właściwe i zgodne z założonymi celami ich rozliczenie; Prawidłowe monitorowanie realizacji umów; Informowanie o możliwościach uzyskania dofinansowania przedsięwzięć związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingiem.	Nie stwierdzono
17.	Urząd Miejski w Nowym Mieście Lubawskim	w formie opisowej	Przekazanie obowiązku do Związku Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko” w Ostródzie i zapewnienie udziału 2 przedstawicieli w posiedzeniach Zgromadzenia Związku; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpg; Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych.	Nieprowadzenie kontroli podmiotów odbierających odpady; Nienałożenie kary pieniężnej na podmioty, które nie złożyły lub złożyły z opóźnieniem sprawozdanie określone w art. 9n ust. 1 i 6 ucpg.
18.	Urząd Miasta i Gminy w Rynie	w formie opisowej	Przekazanie obowiązku Mazurskiemu Związkowi Międzygminnemu – Gospodarka Odpadami w Giżycku i zapewnienie udziału 2 przedstawicieli w posiedzeniach Zgromadzenia Związku.	Nienależyte dostosowanie uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku do wymogów określonych w ustawie ucpg.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
19.	Urząd Miejski w Nidzicy	pozytywna	Przekazanie obowiązku Ekologicznemu Związkowi Gmin „Działdowszczyzna” i zapewnienie udziału 2 przedstawicieli w posiedzeniach Zgromadzenia Związku; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpg; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nie stwierdzono
20.	Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”	w formie opisowej	Prawidłowa organizacja selektywnego zbierania odpadów komunalnych.; Rzetelne sporządzenie sprawozdań o odpadach i analiz stanu gospodarki odpadami; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych i monitorowanie ich realizacji; Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. na modernizację instalacji MBP oraz utrzymanie i funkcjonowanie PSZOK; Dysponowanie aktualną wiedzą o odpadach; prowadzenie kontroli podmiotów odbierających odpady.	Ograniczenie możliwości przekazania do PSZOK niektórych rodzajów odpadów.
21.	Związek Gmin Regionu Ostródzko-Hawskiego „Czyste Środowisko”	w formie opisowej	Prawidłowa organizacja selektywnego zbierania odpadów komunalnych; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych i monitorowanie ich efektów; Nadzorowanie podmiotów odbierających odpady; zapewnienie środków finansowych dla realizacji zadań.	Nierzetelne sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi.
22.	Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami	w formie opisowej	Rzetelne sporządzanie sprawozdań i analiz stanu gospodarki odpadami; Prawidłowa organizacja selektywnego zbierania odpadów; Zapewnienie możliwości przekazania wszystkich rodzajów odpadów do PSZOK; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych i monitorowanie ich efektów; monitorowanie sposobu postępowania z odpadami.	Niepodjęcie uchwały w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Biura Związku; Przypadki opieszałego określania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami; Nierzetelny nadzór nad podmiotem odbierającym odpady; Nieważenie odpadów w PSZOK, co skutkowało nierzetelnym prowadzeniem (pod względem ilościowym) ewidencji odpadów; W odniesieniu do PSZOK stwierdzono niezgodność godzin funkcjonowania z czasem określonym w obowiązującym regulaminie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	negatywna	Zgodne z uod wydawanie decyzji w sprawie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny; Realizacja projektu edukacyjnego pn. „Mamy Rady na Odpady”	Nieprzedłożenie do 28 lutego 2022 r. Sejmikowi Województwa projektu wpgo na lata 2023–2028 z uwzględnieniem lat 2029–2034; Nieprzygotowanie sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017–2019, pomimo że termin upłynął w kwietniu 2021 r.; Opóźnione o 617 dni dostosowania wpgo do art. 22 ust. 1 nowelizacji ustawy o zmianie IOŚ; Nieterminowe dokonywanie wpisów do rejestru; Niezamieszczenie w latach 2018–2023 w BDO 48 spośród 72 kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami; Niekompletne dane w rejestrze w sekcji <i>Decyzje</i> dla 6 podmiotów; Nieidentyfikowanie podmiotów zobowiązanych do wpisu do rejestru; Niepodjęcie rzetelnych działań mających na celu zapewnienie niezbędnych zasobów kadrowych na potrzeby prawidłowej, w tym terminowej realizacji zadań; Niemonitorowanie stanu realizacji wpgo; Nieterminowa weryfikacja sprawozdań o odpadach; Wezwania do dokonania korekty sprawozdania bez wyznaczenia terminu oraz niezawiadomienie wioś o stwierdzonych naruszeniach; Niewnioskowanie o przedłożenie dokumentów źródłowych na potrzeby weryfikacji sprawozdań o odpadach; Nieterminowe złożenie rocznego sprawozdania Ministrowi za 2019 r.; Nieprzeprowadzenie kontroli 6 podmiotów wycofanych z pierwotnego planu kontroli na 2020 r.
24.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu	w formie opisowej	Zapewnienie możliwości finansowania zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Określenie i przyjęcie do stosowania obszarów priorytetowych w powyższym zakresie; Nieokreślenie w Strategiach wskaźników realizacji celów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingu; Rzetelne stworzenie warunków dla monitorowania oraz kontroli realizacji	Brak Zbiorczego rejestru ryzyk WFOŚiGW w Opolu na 2019 rok; Nierzetelne przypisanie ryzyk.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			zadań oraz osiągnięcia założonych celów, oraz zabezpieczenie swoich praw na wypadek nie wywiązania się podmiotu z realizowanej umowy; Właściwy dobór mierników efektu ekologicznego; Rzetelne informowanie potencjalnych beneficjentów.	
25.	Urząd Miasta w Brzegu	w formie opisowej	Prawidłowe przygotowanie projektów uchwał dotyczących odpadów komunalnych; Rzetelne opracowywanie analiz w zakresie odpadów komunalnych; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych; utworzenie i prowadzenie PSZOK; Dysponowanie informacją o sposobach zagospodarowana odpadów zebranych w PSZOK.	Niezapewnienie wyposażenia wybranych nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej w pojemniki na odpady spełniające warunki określone w rozporządzeniu w sprawie selektywnego zbierania odpadów; Niezapewnienie możliwości przekazywania do PSZOK niektórych rodzajów odpadów.
26.	Urząd Miejski w Głubczycach	w formie opisowej	Dysponowanie wiedzą o odpadach i rzetelne opracowanie analiz w zakresie odpadów komunalnych; Projekty uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodne z ucpq; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych z opłat.	Niezapewnienie możliwości przekazywania do PSZOK niektórych rodzajów odpadów; Niezamieszczanie na stronie internetowej Urzędu wymaganych informacji o adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, jak też o poziomie recyklingu osiągniętym w latach 2021–2022 przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielami nieruchomości; Rozpoczęcie z dwumiesięcznym opóźnieniem gromadzenie środków pochodzących z pobranych pobieranych od właścicieli nieruchomości na wyodrębnionym rachunku bankowym.
27.	Urząd Miejski w Gorzowie Śląskim	negatywna	Zidentyfikowanie i usunięcie przez jednostkę kontrolowaną części uchybień i nieprawidłowości, m.in. zwiększenie zasobów kadrowych do realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami, udostępnienie w BIP analizy stanu gospodarki odpadami, przeprowadzenie kontroli podmiotu odbierającego odpady i właścicieli nieruchomości;	Brak przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań; niesporządzanie i Niedostępianie na stronie BIP części analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; Nietrzymanie terminu dostosowania Regulaminu utrzymania czystości i porządku do zmiany ucpq; Nierzetelny nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi – nieprowadzenie kontroli podmiotów

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			Prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych w zakresie sposobów postępowania z odpadami komunalnymi; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych.	odbierających odpady, prowadzącego PSZOK, właścicieli nieruchomości; Nieprowadzenie ewidencji odpadów przyjmowanych przez PSZOK; Nierzetelne sporządzanie sprawozdań o odpadach; Nierzetelny nadzór nad prowadzącym PSZOK; Nieosiągnięcie w 2020 i 2022 r. poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.
28.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	w formie opisowej	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Rzetelna identyfikacja problemów dotyczących wytwarzanych na terenie województwa odpadów; Rzetelne opracowanie aktualizacji wpgó i sprawozdania z jego realizacji; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych.	Nieidentyfikowanie podmiotów zobowiązanych do wpisu do rejestru, złożenia wniosku aktualizacyjnego lub o wykreślenie z rejestru; realizacja planowych kontroli w niepełnym zakresie;
29.	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	w formie opisowej	Zapewnienie możliwości finansowania zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu; Prawidłowe określenie warunków i efektów, a także monitorowanie realizacji zadania określonego w umowie zawartej na sfinansowanie rozbudowy i wyposażenia PSZOK.	Nie stwierdzono
30.	Urząd Gminy Krzeszów	pozytywna	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych – w zakresie sposobów postępowania z odpadami; Opracowanie projektów uchwał w sprawie odpadów komunalnych zgodnie z ucpg; Prawidłowe sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; osiągnięcie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych; Zapewnienie warunków dla odbioru i selektywnego zbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych; Zorganizowanie ramach zorganizowany punktu	Nie stwierdzono

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			„drugiego życia odpadów”; Prawidłowy nadzór nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych; pozyskiwanie dodatkowych środków z budżetu UE.	
31.	Urząd Miejski w Białowej	pozytywna	Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu; Opracowywanie uchwał w zakresie odpadów komunalnych zgodnie z ucpg; prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi; Sprawowanie nadzoru nad sposobem postępowania z odpadami komunalnymi; Prawidłowe sporządzanie analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi; osiągnięcie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych; Zorganizowanie punktu wymiany rzeczy; prawidłowe wydatkowanie środków finansowych.	Nie stwierdzono
32.	Urząd Miejski w Mielcu	pozytywna	Prawidłowa organizacja odbioru i selektywnego zbierania odpadów komunalnych; Prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych z zakresu zapobiegania powstawaniu i sposobów postępowania z odpadami; Prawidłowe wydatkowanie środków finansowych.	Nie stwierdzono

*/ pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ogólne zasady postępowania z odpadami uregulowane zostały w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶⁶. Określa ona środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na GOZ (art. 1 uod). Przepis ten jest implementacją art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy¹⁶⁷. Aktualne brzmienie przedmiotowego przepisu nadane zostało zmianą wprowadzoną ustawą z 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁸, której art. 1 uod, wszedł w życie 1 stycznia 2022 r. Wprowadzona zmiana wskazała m.in., że gospodarka odpadami powinna opierać się na zasadach GOZ oraz wspomagać dążenie do takiej gospodarki. GOZ oznacza system gospodarczy, w którym możliwie jak najdłużej utrzymuje się wartości produktów, materiałów i innych zasobów w gospodarce, zwiększa ich wydajne wykorzystywanie w produkcji i konsumpcji, i tym samym ogranicza skutki środowiskowe ich wykorzystywania, a także minimalizuje się powstawanie odpadów i uwalnianie substancji niebezpiecznych na wszystkich etapach ich cyklu życia, w tym przez stosowanie hierarchii postępowania z odpadami.

W art. 17 ust. 1 uod określono hierarchię sposobów postępowania z odpadami:

- 1) zapobieganie powstawaniu odpadów;
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling;
- 4) inne procesy odzysku;
- 5) unieszkodliwianie.

Przepis art. 17 ust. 1 zmieniony został przez art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej, w którym dodano ust. 2 mówiący, że w celu stworzenia zachęt do stosowania hierarchii sposobów postępowania z odpadami wykorzystuje się instrumenty ekonomiczne i inne środki. Powyższe stanowiło implementację art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE. Zasada postępowania z odpadami zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami służy urzeczywistnianiu koncepcji społeczeństwa recyklingu, stąd też ten rodzaj odzysku jest szczególnie eksponowany. Dyrektywa 2008/98/WE została zmieniona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów¹⁶⁹.

Organy administracji publicznej, w myśl art. 19 ust. 1 uod, w zakresie swojej właściwości, podejmują działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów, w szczególności:

- 1) zachęcając do tworzenia i wspierając sieci ponownego wykorzystania i napraw;
- 2) stwarzając zachęty ekonomiczne.

Zgodnie z dodanym, ustawą zmieniającą, art. 19a uod zapobieganie powstawaniu odpadów polega co najmniej na:

- 1) promowaniu i wspieraniu zrównoważonych modeli produkcji i konsumpcji;
- 2) zachęcaniu do projektowania, wytwarzania i korzystania z produktów, które są zasobooszczędne, trwałe, nadające się do naprawy, ponownego użycia i modernizacji oraz do nieskracania sztucznie cyklu życia produktów;
- 3) zachęcaniu do ponownego używania produktów i tworzenia systemów promujących ich naprawę i ponowne użycie, w szczególności w odniesieniu do sprzętu elektrycznego i elektronicznego, tekstyliów, mebli, opakowań oraz materiałów i produktów budowlanych;

¹⁶⁶ Dz. U. z 2023 poz. 1587, ze zm., dalej: „uod”.

¹⁶⁷ Dz. U. UE. L. 312 z 22.11.2008, str. 3; ze zm.

¹⁶⁸ Dz. U. poz. 2151, ze zm., dalej: „ustawa zmieniająca”.

¹⁶⁹ Dz. U. UE. L.150 z 14.06. 2018, str. 109.

- 4) wspieraniu dostępności części zamiennych, instrukcji obsługi, informacji technicznych lub innych narzędzi, sprzętu lub oprogramowania pozwalających na naprawę i ponowne użycie produktów bez szkody dla ich jakości i bezpieczeństwa – jeżeli nie prowadzi to do naruszenia prawa własności intelektualnej;
- 5) zmniejszeniu powstawania odpadów w procesach związanych z produkcją przemysłową, wydobywaniem kopalin ze złóż i z wytwórczością oraz budową i rozbiórką, przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych technik;
- 6) zmniejszeniu wytwarzania odpadów żywności w produkcji podstawowej, przetwórstwie i wytwarzaniu, w sprzedaży detalicznej i innej dystrybucji żywności, w usługach gastronomicznych oraz w gospodarstwach domowych;
- 7) zachęcaniu do dokonywania darowizn produktów spożywczych i do innych form redystrybucji żywności, przy zachowaniu pierwszeństwa przeznaczania dla ludzi przed wykorzystaniem jako paszy dla zwierząt czy przetwarzania na produkty niespożywcze;
- 8) promowaniu zmniejszania zawartości substancji niebezpiecznych w materiałach i produktach;
- 9) zmniejszaniu powstawania odpadów, w szczególności tych, które nie nadają się do przygotowania do ponownego użycia lub do recyklingu;
- 10) identyfikowaniu produktów będących głównymi źródłami zaśmiecania, w szczególności środowiska lądowego i morskiego, oraz podejmowaniu działań w celu zapobiegania powstawaniu odpadów pochodzących z tych produktów i zmniejszaniu ich ilości;
- 11) dążeniu do przeciwdziałania powstawaniu oraz przedostawaniu się odpadów do środowiska morskiego;
- 12) opracowaniu i wspieraniu kampanii informacyjnych podnoszących poziom świadomości na temat zapobiegania powstawaniu odpadów i zaśmiecania.

Zgodnie z art. 10 uod, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, z dniem 1 stycznia 2022 r. za przedmiot lub substancję powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, uznaje się za produkt uboczny niebędący odpadem, jeżeli łącznie są spełnione następujące warunki:

- 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) przedmiot lub substancja spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania danego przedmiotu lub danej substancji i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi;
- 5) przedmiot lub substancja spełniają szczegółowe warunki uznania danego przedmiotu lub danej substancji za produkt uboczny, jeżeli zostały one określone w przepisach prawa UE albo w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 uod.

W ramach spełnienia warunków uznania za produkt uboczny konieczne jest również spełnienie szczegółowych warunków uznania za produkt uboczny, jeżeli zostały one określone w przepisach UE albo w przepisach rozporządzenia ministra właściwego do spraw klimatu wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 uod. Dlatego w art. 10 uod dodano pkt 5 wskazujący, że elementem niezbędnym do spełnienia warunków uznania za produkt uboczny jest również spełnienie szczegółowych warunków określonych w ww. przepisach, w przypadku gdy zostały one wydane.

Zgodnie z art. 11 uod wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10 uod, jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa

właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Zgłoszenie takie zawierać powinno:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby;
- 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 3) określenie miejsca wytwarzania przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny;
- 4) wskazanie przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz ich masy;
- 5) opis procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja, i procesu, w którym zostaną one wykorzystane. Od 1 stycznia 2022 r. zgłoszenie również powinno zawierać informacje wskazujące na spełnienie warunków, o których mowa w art. 10 uod. Zmiana ta została wprowadzona ustawą zmieniającą i została ona omówiona powyżej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 uod odpady klasyfikuje się przez ich zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów.

Szczegółowy katalog odpadów określony został w rozporządzeniu Ministra Klimatu z 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁷⁰, które weszło w życie w dniu 6 stycznia 2020 r. i było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁷¹, które zostało uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 uod posiadacz odpadów jest obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów. Obowiązek prowadzenia ewidencji (w myśl art. 66 ust. 4 uod) odpadów nie dotyczy:

- 1) wytwórców:
 - a. odpadów komunalnych,
 - b. odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji, jeżeli pojazdy te zostały przekazane do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów,
 - c. będących rolnikami gospodarującymi na powierzchni użytków rolnych poniżej 75 ha, o ile nie podlegają wpisowi do rejestru na podstawie art. 51 ust. 1 uod,
 - d. odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących z robót budowlanych prowadzonych przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami;
- 2) osób fizycznych i jednostek organizacyjnych niebędących przedsiębiorcami, które wykorzystują odpady na potrzeby własne, zgodnie z art. 27 ust. 8 uod;
- 3) podmiotów, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 12 uod;
- 4) rodzajów odpadów lub ilości odpadów określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Klimatu z 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów¹⁷², które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 grudnia 2014 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów¹⁷³.

Zgodnie z art. 72 posiadacz odpadów jest obowiązany do przechowywania dokumentów i wszelkich danych, na podstawie których są sporządzane dokumenty ewidencji odpadów, o których mowa w art. 67 ust. 1 przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały sporządzone te dokumenty z zastrzeżeniem art. 116. Marszałek właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych, wytwarzania, przetwarzania odpadów albo miejsce zamieszkania

¹⁷⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 10.

¹⁷¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1923 *uchylony z dniem 6 stycznia 2020 r.*

¹⁷² Rozporządzenie Ministra Klimatu z 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 2531).

¹⁷³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 grudnia 2014 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1431), *uchylone z dniem 1 stycznia 2020 r.*

lub siedzibę transportującego odpady wykonującego usługę transportu odpadów, w drodze decyzji, zobowiązuje posiadacza odpadów do przedłożenia dokumentów i wszelkich danych, o których mowa w ust. 1, w przypadku gdy dokumenty ewidencji odpadów, o których mowa w art. 67 ust. 1, budzą wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia lub gdy jest to niezbędne do prowadzenia innych postępowań z zakresu ochrony środowiska należących do jego właściwości. Na podstawie art. 73 uod roczne sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi sporządzają:

- 1) wprowadzający opakowania oraz eksportujący opakowania, o którym mowa w ustawie o opakowaniach;
- 2) wprowadzający produkty w opakowaniach, eksportujący i dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach, o którym mowa w ustawie o opakowaniach;
- 3) przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy o opakowaniach;
- 4) wprowadzający na terytorium kraju produkty, o których mowa w ustawie z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;
- 5) wprowadzający pojazdy, o którym mowa w ustawie z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- 6) wprowadzający sprzęt elektryczny i elektroniczny lub autoryzowany przedstawiciel;
- 7) wprowadzający baterie lub akumulatory, o którym mowa w ustawie z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.

Plany gospodarki odpadami opracowuje się dla osiągnięcia celów założonych w polityce ochrony środowiska, oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Plany gospodarki odpadami są opracowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim. Obejmują one również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów (art. 34 uod). Zgodnie z ustawą zmieniającą, z dniem 1 stycznia 2022 r., dodano w ustawie o odpadach art. 34a, zgodnie z którym zapobieganie powstawaniu odpadów prowadzi się w szczególności na podstawie KPZPO.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷⁴ utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W ramach realizacji tych zadań gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania (art. 3 ust. 2 ucpg).

Na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁵, do ucpg dodany został art. 3 ust. 2 pkt 6a, przewidujący możliwość tworzenia i utrzymywania przez gminy obiektów, jakimi są punkty napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Zgodnie z art. 3 ust. 2b ucpg gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym. Możliwość tworzenia tych punktów wspólnie ze związkiem metropolitalnym wprowadzona została nowelizacją z 11 sierpnia 2021 r.¹⁷⁶ zmieniającej ucpg z dniem 23 września 2021 r.

¹⁷⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.

¹⁷⁵ Dz. U. poz. 1579, ze zm., dalej: „ustawa nowelizująca”.

¹⁷⁶ Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ucpg, poś oraz uod (Dz. U. poz. 1648).

Na podstawie art. 3 ust. 2c ucpg gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.

Art. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁷, zmieniającej ucpg z dniem 31 grudnia 2020 r. dodano art. 3aa, zgodnie z którym gminy są obowiązane osiągnąć za rok 2020 poziom:

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

Natomiast zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 3b ucpg gminy są obowiązane osiągnąć poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej: 20 % wagowo – za rok 2021; 25 % wagowo – za rok 2022 oraz 35 % wagowo – za rok 2023. Przepis ten był nowelizowany z dniem 1 stycznia 2020 r. i 31 grudnia 2020 r.

Dla obliczania przez gminy poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz warunków zaliczania masy odpadów komunalnych do masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi służyły rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych¹⁷⁸ które weszło w życie z dniem 4 września 2021 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych¹⁷⁹.

Zgodnie z art. 4 ucpg rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego.

Rada gminy była obowiązana dostosować regulamin do wpgo w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Przepis art. 4 ucpg nowelizowany był 6 września 2019 r., 23 września 2021 r. oraz 1 stycznia 2022 r.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ucpg gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie z ust. 2 art. 6c ucpg rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Natomiast zgodnie z ust. 2a art. 6c ucpg w przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁸⁰.

Zgodnie z art. 4a ust. 1 ucpg Minister Klimatu i Środowiska wydał rozporządzenie z 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁸¹, zgodnie z którym selektywnie zbiera się takie odpady jak: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Ponadto ww. rozporządzenie zawiera regulacje w zakresie wymagań dotyczące pojemników i worków na frakcje odpadów oraz sposobu zbierania frakcji odpadów. Poprzednio obowiązywało

¹⁷⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2361.

¹⁷⁸ Dz. U. 2021 poz. 1530.

¹⁷⁹ Dz. U. 2016 poz. 2167 uchylony z dniem 31 grudnia 2020 r.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.

¹⁸¹ Dz. U. poz. 906.

rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów¹⁸², które weszło w życie 1 lipca 2017 r., a przestało obowiązywać w dniu 1 lipca 2021 r.

Art. 29 dyrektywy 2008/98/WE stanowi podstawę do opracowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów, których celem będzie przerwanie powiązania pomiędzy wzrostem gospodarczym a wytwarzaniem odpadów mających wpływ na środowisko. Również art. 34a uod wskazuje na KPZPO. Dokument taki w Polsce powstał w 2014 r. i zawiera m.in. omówienie takich zagadnień jak: istniejące metody zapobiegania powstawaniu odpadów, dobre praktyki zapobiegania powstawania odpadów, strategiczne cele, monitorowanie ich realizacji oraz ocenę skutków proponowanych rozwiązań.

12 sierpnia 2016 r. weszła w życie Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Kpgo 2022, zmieniona Uchwałą Nr 57 Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Kpgo 2022¹⁸³. Uchwała Kpgo 2022 wprowadza Krajowy program gospodarki odpadami, który również wskazuje na ochronę środowiska i zdrowie ludzi przez zapobieganie negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, lub zmniejszanie go, oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania dzięki stosowaniu następującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku oraz unieszkodliwianie. W odniesieniu do prognozowanych zmian w zakresie gospodarki odpadami, Kpgo 2022 wskazuje, że na ilość wytwarzanych odpadów komunalnych powinna wpływać zmiana polityki unijnej i krajowej realizowana przez zwiększenie nacisku na zapobieganie i ograniczenie wytwarzania odpadów, rozwój „gospodarki o obiegu zamkniętym”, a także podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa.

¹⁸² Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, uchylona z dniem 1 lipca 2021 r.

¹⁸³ M. P. poz. 509.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 poz. 1587, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.);
4. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.);
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.);
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.;
7. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.);
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.);
9. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
10. Rozporządzenie z dnia 10 maja 2021 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. poz. 906) – weszło w życie z dniem 1 lipca 2021 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, uchylony z dniem 1 lipca 2021 r.);
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122);
12. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 1530) – weszło w życie z dniem 4 września 2021 r. i zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167, uchylony z dniem 31 grudnia 2020 r.);
13. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10), wcześniej rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923 – rozporządzenie uchylone z dniem 6 stycznia 2020 r.);
14. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030, uchylony z dniem 13 lipca 2023 r.);
15. Uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 509);
16. Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. poz. 702);
17. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15, poz. 84);
18. 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 z 22.11. 2008 r. s. 3).

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. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Minister Klimatu i Środowiska
12. Marszałkowie województw
13. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
14. Prezesi zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
15. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast



Minister Klimatu i Środowiska

DGO-WBDO.IK3587436.2025.SS
3587436.14187657.11489129
Warszawa, 27-01-2025

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Pani Prezesie,

w związku z pismem z 13 stycznia 2025 r. (znak: KSI.430.7.2024) dotyczącym prośby o przedstawienie stanowiska do przesłanej Informacji o wynikach kontroli P/23/039 *Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu*, przekazuję uwagi w zakresie zaprezentowanych w ww. raporcie wniosków odnoszących się Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Jednocześnie zaznaczam, że wskazane we wnioskach ww. informacji NIK problemy były przede wszystkim wynikiem podejmowanych we wcześniejszych latach nieskutecznych działań, które niestety sprawiły, że Polska nie była w stanie osiągnąć m.in. zakładanych unijnymi przepisami celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych. Analogiczna sytuacja nastąpiła w przypadku celów dotyczących osiągnięcia poziomu dla składowania odpadów komunalnych, który m.in. jest zależny od ilości odpadów komunalnych poddawanych recyklingowi. Ponadto dotychczasowe rozwiązania w zakresie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów (ROP) dla opakowań również były nie wystarczająco skuteczne.

Wobec czego podzielam zastrzeżenia NIK wskazane w wynikach kontroli P/23/039.

1) Podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów w zakresie ROP.

Istniejące w Polsce systemy ROP realizują wskazane w ramowej dyrektywie odpadowej 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851) założenia, zaś ocena transpozycji przepisów powinna być dokonana w kontekście funkcjonujących systemów.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że powyższa dyrektywa jest wiążąca w zakresie rezultatu, jakie mają osiągnąć Państwa Członkowskie. Natomiast istotne rozwiązania stanowiące systemy ROP, zostały ujęte w przepisach szczegółowych, w tym m.in. w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawie o bateriach i akumulatorach, ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie

gospodarowanie niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, ustawie o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Jednocześnie należy doprecyzować, że w przekazanej przez MKiŚ odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. (naruszenie nr 2023/2165) przedstawiono 2 harmonogramy, przy czym pierwszy dotyczył dostosowania przepisów krajowych do regulacji unijnych dotyczących ROP, jednak tylko w zakresie autoryzowanych przedstawicieli, natomiast drugi dotyczył prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów.

Prezydencja Rady i przedstawiciele Parlamentu Europejskiego 4 marca 2024 r. osiągnęli wstępne porozumienie polityczne w sprawie przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR). Tekst kompromisowy PPWR zatwierdzony został na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli 15 marca 2024 r., natomiast 24 kwietnia 2024 r. znaczną większością głosów na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego przyjęto tymczasowe porozumienie. Kolejnym krokiem była weryfikacja prawno-lingwistyczna, po której Parlament Europejski 26 listopada 2024 r. ogłosił sprostowanie do stanowiska Parlamentu Europejskiego przyjętego w pierwszym czytaniu 24 kwietnia 2024 r. w celu przyjęcia PPWR, głosowanie w Radzie odbyło się 16 grudnia 2024 r. 21 stycznia 2025 r. zostało opublikowane Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylecia dyrektywy 94/62/WE (rozporządzenie 2025/40).

W odniesieniu do systemów Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentkiej (ROP) dla opakowań rozporządzenie 2025/40 będzie stanowiło *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2008/98/WE. Oznacza to, że przepisy dotyczące ROP zawarte w tym rozporządzeniu powinny mieć pierwszeństwo przed wszelkimi sprzecznymi przepisami dyrektywy 2008/98/WE.

Dotychczasowe rozwiązania w zakresie ROP nie sprawdziły się. Obecny system nie motywuje producentów do ekoprojektowania, gminy mają trudności z realizacją celów w zakresie recyklingu i składowania, a na rynku obserwuje się wiele nieprawidłowości, w szczególności w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających wykonanie recyklingu, dlatego też Ministerstwo Klimatu i Środowiska dostrzega pilną potrzebę zmiany funkcjonujących przepisów dotyczących ROP dla opakowań.

Informuję, że aktualnie trwają prace wewnętrzne nad wypracowaniem nowego modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. W przygotowaniu znajduje się ocena skutków regulacji projektu ustawy oraz sam projekt ustawy. Wpis projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów jest planowany na początek 2025 r.

Tematyka ROP była przedmiotem XIX, XX i XXI posiedzenia Zespołu doradczego Ministra Klimatu i Środowiska do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami, zwanego dalej „zespołem doradczym”, które odbyły się odpowiednio 23 kwietnia 2024 r., 11 czerwca 2024 r oraz 18 września 2024 r.

2) Podjęcie adekwatnych do potrzeb działań w celu zapewnienia wywiązania się przez Polskę z wynikającego z przepisów UE zobowiązania do osiągnięcia w 2025 r., w stosunku do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych, poziomu 55 % w zakresie ich przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Należy zauważyć, że dotychczas wprowadzone rozwiązania nie sprawdziły się. Obecny system nie motywuje producentów do ekoprojektowania, a gminy mają trudności z realizacją celów w zakresie recyklingu i składowania odpadów, Potrzebna jest przebudowa systemu gospodarowania odpadami w Polsce, tak aby umożliwić realizację przepisów UE, jak również zapewnić stabilizację cen i wymagań nakładanych na podmioty gospodarujące odpadami. Na skutek ww. braków systemowych Polska nie osiągnęła celu określonego dla 2020 r. (50%), również wyniki osiągnięte w następnych latach wskazują na ryzyko nieosiągnięcia celu dla roku 2025 (55%) oraz celów wyznaczonych na następne lata (60% - 2030, 65% - 2035).

W związku z powyższym została podjęta decyzja, aby wystąpić do Komisji Europejskiej z wnioskiem o opóźnienie obowiązku (o tzw. derogację) uzyskania celu 55% poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych dla 2025 r., o którym mowa w art. 11 ust. 2 lit. c dyrektywy 2008/98 o odpadach¹. Wykazano potrzebę opóźnienia obowiązku uzyskania tego celu oraz przedstawiono plan działań, w którym zawarto rozwiązania umożliwiające osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu w późniejszym terminie. 15 grudnia 2023 r. wniosek wraz z niezbędnym załącznikiem - Planem wdrażania - został przekazany do Komisji Europejskiej. Obecnie toczą się prace dotyczące ostatecznego uznania że ww. dokument spełnia wszystkie wymogi określone w dyrektywie.

W Planie wdrażania wykazano dwa najważniejsze działania mające na celu osiągnięcie celów w dalszym horyzoncie czasowym:

- jako główne działanie planowane do wykonania, które będzie miało pozytywny wpływ na recykling należy wskazać przedstawione w Załączniku 2 do Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (KPGO) 2028² zapotrzebowanie na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami, które przyczynić się mają do realizacji celów dotyczących recyklingu, takie jak punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK), sortownie odpadów selektywnie zbieranych, instalacje do fermentacji, kompostownie, instalacje do recyklingu frakcji

¹ Zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE państwo członkowskie może przesunąć maksymalnie o pięć lat terminy osiągnięcia celów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

² Krajowy Plan Gospodarowania Odpadami 2028 (M.P. poz. 702).

materiałowych. Ze względu na czas niezbędny do przygotowania inwestycji w zakresie infrastruktury, horyzont czasowy tego działania jest przewidziany tak, aby zapewnić wykonanie celu wskazanego w art. 11 ust. 2 lit. e) czyli celu na 2035 r.,

- drugim działaniem jest ocena masy bioodpadów posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła w skali kraju. To działanie pozwoli zwiększyć wykazywany poziom recyklingu, ponieważ umożliwi zaliczenie bioodpadów, posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła, do łącznej masy odpadów komunalnych wytworzonych i poddanych recyklingowi. Działanie to jest realizowane przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Projekt polega na opracowaniu ekspertyzy na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w ramach dotacji z NFOŚiGW na realizację wskazanych w nim działań w ramach programu priorytetowego nr 8.1. „Wsparcie Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie realizacji polityki ochrony środowiska Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych”.

Oprócz ww. działań Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) realizuje działania określone w KPGO 2028, mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i wspieranie realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Ponadto Ministerstwo podejmowało działania legislacyjne, które sprzyjają zwiększeniu poziomów recyklingu, tj.:

- ustawa SUP - Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (ustawa ma na celu zapobieganie powstawaniu odpadów z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko),
- ustawa kaucyjna - Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1911) (nowelizacja ustawy w zakresie systemu kaucyjnego, promowanie recyklingu i ponownego wykorzystania opakowań),
- ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2024 poz. 1834) (dotyczy selektywnego zbierania odpadów budowlano-rozbiórkowych).
- zmienione wysokości stawki opłaty produktowej, aby promować stosowanie opakowań szklanych, wielokrotnego użytku w systemie kaucyjnym - Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań (Dz. U. z 2024 r. poz. 1960).

Obecnie Ministerstwo podejmuje również nowe inicjatywy nad kolejnymi rozwiązaniami, tj.:

- projekt ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta uzupełnionej o przepisy służące stosowaniu rozporządzenia 2025/40,

- zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uszczelniająca system gospodarowania odpadami komunalnymi),
- uszczegółowienie przepisów dot. składowania odpadów,
- udział w wypracowywaniu rozwiązań dot. gospodarowania odpadami na forum UE (tj. rozwiązania dla tekstyliów, ograniczania odpadów żywności).

Bardzo ważnym działaniem realizowanym przez Ministerstwo jest działalność edukacyjna i informacyjna. Racjonalna gospodarka odpadami oraz zmiany klimatu spowodowane emisjami dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych do powietrza to jedne z priorytetowych tematów edukacyjnych Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W tym zakresie prowadzone są ogólnopolskie działania edukacyjne skierowane do społeczeństwa, których celem jest podniesienie wiedzy dotyczącej tych problemów, a także wskazanie, jakie działania może podjąć każdy mieszkaniec, aby poprawić sytuację, w tym jak prawidłowo postępować z odpadami oraz co zrobić, aby zmniejszyć emisje.

W tym celu wykorzystywane są dostępne narzędzia, za pomocą których można efektywnie dotrzeć do grup odbiorców. W szczególności na bieżąco publikowane są artykuły edukacyjne na stronie głównej Ministerstwa i zakładce edukacja ekologiczna (www.gov.pl/edukacja-ekologiczna) oraz posty edukacyjne w mediach społecznościowych. Prowadzona jest dedykowana racjonalnej gospodarce odpadami strona internetowa (<https://naszesmieci.mos.gov.pl/>) na której oprócz artykułów informacyjnych można znaleźć gotowe materiały informacyjne dla np. gmin i szkół na temat prawidłowej segregacji odpadów oraz prawidłowego postępowania z odpadami. Realizowane są również długofalowe kampanie edukacyjne jak np.: kampania Nasz klimat (www.gov.pl/edukacja-ekologiczna/nasz-klimat), oszczędzamy energię (www.gov.pl/edukacja-ekologiczna/oszczedzamy-energie). W 2024 r. zrealizowane zostały kampanie edukacyjne tj. felietony w telewizjach śniadaniowych, audycje w magazynie rolniczym, wejścia w prognozach pogody oraz wątki w serialach paradokumentalnych. Tematyka wymienionych formatów dotyczyła w szczególności transformacji energetycznej (sposobów na ograniczanie emisji i wpływu działalności człowieka na środowisko) i racjonalnej gospodarki odpadami.

Ponadto Ministerstwo wystosowało pismo do wszystkich gmin, w którym przypomniano o obowiązku selektywnej zbiórki tekstyliów oraz przedstawiono rekomendacje dotyczące organizacji systemu.

MKiŚ zachęca gminy do podejmowania inicjatyw, które wykraczają poza standardowe działania i tworzą nową jakość w zarządzaniu odpadami komunalnymi. Zwróciliśmy uwagę na możliwość współpracy z organizacjami charytatywnymi, przedsiębiorstwami recyklingowymi oraz lokalnymi społecznościami, co może znacząco obniżyć koszty wdrożenia nowych rozwiązań.

Ministerstwo dostrzega potrzebę dalszego wspierania gmin w realizacji ich obowiązków. W tym celu przygotowywane są kampanie edukacyjne promujące odpowiedzialną konsumpcję i segregację tekstyliów. Na stronie Ministerstwa dostępne są materiały edukacyjne oraz katalog dobrych praktyk, które mogą być

inspiracją dla gmin (materiały można znaleźć na stronie <https://www.gov.pl/web/klimat/tekstylia>).

Ponadto zrealizowane zostały również webinaria i szkolenia dla nauczycieli, instytucji i edukatorów.

- 3) **Podjęcie działań w celu doprecyzowania w art. 6r ust. 1ab ucpg zasad prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do gromadzenia środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w sposób gwarantujący zachowanie przejrzystości gromadzenia środków i ich wydatkowania na cele określone w art. 6r ust. 2–2b ucpg oraz z zachowaniem zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych.**

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6r ust. 1ab 1ab wskazuje, że środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odpowiednio gmina lub związek międzygminny, gromadzą na wyodrębnionym rachunku bankowym. Ustawa nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących sposobu prowadzenia rachunkowości gmin. Ta kwestia znajduje się we właściwości Ministerstwa Finansów m.in. w ustawie o finansach publicznych, ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W związku z powyższym MKiŚ przeanalizuje kwestię możliwości doprecyzowania przepisów w ww. zakresie przy współpracy z Ministerstwem Finansów.

- 4) **Wprowadzenie do BDO funkcjonalności, które zapewnią możliwość rzetelnego i skutecznego monitorowania rynku odpadów, w tym realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.**

Należy zauważyć, że Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) jest ciągle w fazie rozwojowej. Oznacza to, że nadal planowane jest wdrażanie zasadniczych funkcjonalności do systemu, które będą umożliwiały coraz efektywniejsze monitorowanie rynku gospodarki odpadami, a także będą wspomagały realizację zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

Informuję, że MKiŚ planuje na lata 2025-2027 dwutorowe działania związane z jednej strony z rozwojem infrastruktury bazy, a z drugiej z rozwojem warstwy aplikacyjnej, co przyczyni się do wzrostu wydajności Systemu BDO i umożliwi dodawanie kolejnych funkcjonalności. Zgodnie z wnioskiem pokontrolnym NIK działania te mają przyczynić się do tego, że BDO będzie jeszcze bardziej rzetelnie niż dotychczas stanowiła narzędzie do monitorowania rynku odpadów, w tym realizacji zadań w zakresie zapobiegania odpadów oraz ich recyklingu.

Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że poziom rozwoju systemu BDO będzie zależał od możliwości pozyskania środków na rozwój BDO z takich źródeł jak Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) czy Fundusz Europejski na Rozwój Cyfrowy (FERC).

W ostatniej nowelizacji ustawy o odpadach tj. z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1914) ustawodawca przewidział na lata 2025-2027 r. znaczne zwiększenie maksymalnego limitu

wydatków ze środków NFOŚiGW, które są przeznaczone na finansowanie BDO. Ponadto ww. ustawa wprowadziła możliwość dodatkowego finansowania zadań administratora BDO ze środków przeznaczonych na rozwój projektów cyfrowych i teleinformatycznych. Przewiduje się, że zmiany wprowadzone ww. nowelizacją ustawy o odpadach umożliwią modernizację i planowaną na 2025 r. wymianę zamortyzowanego sprzętu komputerowego, co faktycznie przyczyni się do realnego wdrażania kolejnych funkcjonalności w warstwie aplikacyjnej, również tych, które zostały zaproponowane przez NIK we wniosku pokontrolnym.

W 2025 r. przewiduje się również kontynuację zadań z 2024 r., które wpłynęły na usprawnienie systemu pod względem monitorowania przez MKiŚ gospodarki odpadami w kraju. Dotyczy to między innymi wdrożenia nowych raportów predefiniowanych w działającym już Module raportowym BDO, który umożliwia, na podstawie określonych z góry parametrów, samodzielne generowanie zestawień danych z bazy.

W styczniu 2025 r. uruchomiono dla użytkowników systemu Moduł potwierżeń BDO w zakresie narzędzi połówowych (prace nad modułem były prowadzone w 2024 r.). W następnych pracach rozwojowych (w terminach wynikających z przepisów odpowiednich ustaw) moduł ten zostanie rozszerzony o dokumenty potwierdzające recykling dla odpadów opakowaniowych (tzw. DPR, EDPR). Dokumenty te w formie elektronicznej w BDO zaczną obowiązywać od 2026 r, natomiast od 2027 r. zaczną obowiązywać forma elektroniczna zaświadczeń, dla odpadów ze sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów ze zużytych baterii i akumulatorów, a także dokumentów potwierdzających recykling dla odpadów z takich produktów jak oleje i opony.

Uzyskane w ten sposób dane z ww. dokumentów, sporządzanych i prowadzonych w ramach Modułu potwierżeń BDO, powinny przyczynić się do poprawy monitoringu sposobu zagospodarowania całej grupy odpadów zwanej odpadami użytkowymi.

Z wyrazami szacunku

W zastępstwie Ministra

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.7.2024

Warszawa, 2025-02-03

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
z 27 stycznia 2025 r. do informacji o wynikach kontroli P/23/039 *Działania organów
administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Z zadowoleniem przyjmuję stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska o potrzebie pilnej zmiany funkcjonujących przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), a także informację o trwających pracach nad wypracowaniem nowego modelu ROP. Podzielam również pogląd, że dyrektywa ramowa o odpadach² wiąże państwa członkowskie co do rezultatu jaki mają osiągnąć. Jednak kontrola NIK wykazała, że nie transponowano do polskiego porządku prawnego rozwiązań, o których mowa w art. 8a ust. 5 ww. dyrektywy.

Również z zadowoleniem przyjmuję informację o podjętych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska działaniach mających zapewnić osiągnięcie przez Polskę celu w zakresie uzyskania wymaganego przepisami Unii Europejskiej poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, a także o prowadzonych i planowanych pracach nad rozwojem bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Odnosząc się do deklaracji Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie przeanalizowania, przy współpracy z Ministerstwem Finansów, kwestii doprecyzowania w art. 6r ust. 1ab ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, zasad prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do gromadzenia środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy podkreślić, że wątpliwości co do zasad funkcjonowania tego rachunku nie zostały rozstrzygnięte przez ponad 5 lat od wprowadzenia art. 6r ust. 1ab ucpg.

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r., str. 109).

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm. Dalej: „ucpg”.

W związku z tym w niektórych gminach przyjęła się – opisana w Informacji – praktyka przekazywania na koniec każdego dnia środków zgromadzonych na ww. rachunku na rachunek dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W rezultacie oznaczało to, że na koniec każdego dnia stan środków na tym rachunku wynosił „0”. Taki sposób funkcjonowania tego rachunku nie spełnia celu, dla którego został on wyodrębniony.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/