



KAP.430.020.2017
Nr ewid. 10/2018/P/17/006/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ GMINY W ZAKRESIE ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia

26-IV-18^N

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji	19
5.1.1. Warunki organizacyjno-prawne stworzone przez gminę do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie.....	19
5.1.2. Obowiązki sprawozdawcze w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	24
5.2. Koszty zagospodarowania odpadów i ustalanie opłat oraz egzekwowanie należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami	31
5.2.1. Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz tworzenie prawa miejscowego	31
5.2.2. Działania gmin związane z ustalaniem liczby właścicieli nieruchomości	35
5.2.3. Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.....	39
5.2.4. Egzekwowanie należności z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	43
5.3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	47
5.3.1. Nadzór i kontrola nad postępowaniem z odpadami komunalnymi.....	47
5.3.2. Postępowanie gmin z „dzikimi wysypiskami”	52
6. ZAŁĄCZNIKI	57
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	57
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno–ekonomicznych.....	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	74
6.4. Dane o kosztach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	75
6.5. Wyniki badań gmin na podstawie kwestionariusza	77
6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	112
6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	113

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ ;
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ² ;
ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach ³ ;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁴ ;
rozporządzenie MŚ w sprawie ograniczenia masy odpadów komunalnych	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczenia masy tych odpadów ⁵ ;
rozporządzenie MŚ w sprawie poziomów recyklingu	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych ⁶ ;
rozporządzenie MŚ w sprawie selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów ⁷ ;
rozporządzenie MŚ w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ⁸ ;
odpady komunalne	odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmienia w sposób znaczący ich właściwości (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach);
gospodarka odpadami	wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach);

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 676. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 30 grudnia 2017 r. Z dniem 31 grudnia 2017 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2412).

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 2167. Do dnia 30 grudnia 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 645).

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 19. Rozporządzenie obowiązuje od 1 lipca 2017 r.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 934. (rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.). Do dnia 29 czerwca 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 630).

gospodarowanie odpadami	zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach);
selektywne zbieranie odpadów	zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach);
recykling	odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy o odpadach);
RIPOK	regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych – oznacza zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ⁹ , lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy (art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach);
KPGO 2022	Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022;
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
Mg	Megagram – jednostka masy odpowiadająca 10 ⁶ gramów lub jednej tonie;
dzikie wysypisko	miejsce nieprzeznaczone do składowania odpadów, na którym porzucane są odpady komunalne ¹⁰ .

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

¹⁰ <http://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2412,pojecie.html>.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wdrożony w gminach system gospodarowania odpadami komunalnymi zapewnia osiągnięcie zakładanych rezultatów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy osiągnięto założone poziomy recyklingu oraz ustalone wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji?
2. Czy gminy szacując koszty zagospodarowania odpadów dysponują rzetelnymi analizami oraz pełnymi danymi o zobowiązanych do ponoszenia opłat, a także czy efektywnie egzekwują należności z tytułu tych opłat?
3. Czy wdrożony system gospodarowania odpadami komunalnymi jest szczelny?

Jednostki kontrolowane

22 gminy i dwie spółki gminne¹¹

Jednostki objęte badaniami kwestionariuszowym

2456 gmin

Okres objęty kontrolą 2016–2017 (grudzień)

Gminy miały obowiązek wdrożyć nowy system gospodarowania odpadami od 1 lipca 2013 r. Rozwiązania wprowadzone przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakładają całkowitą przebudowę tego systemu w celu jego uszczelnienia i usprawnienia, a w efekcie ograniczenia masy odpadów zalegających na składowiskach, bądź na tzw. „dzikich wysypiskach”.

Do 16 lipca 2020 r. Polska, zgodnie z art. 3b i 3c ucpg, jest zobowiązana do ograniczenia poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania. Poziom ten nie będzie mógł wówczas przekroczyć 35% masy odpadów wytworzonych w 1995 r. Natomiast poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami:

- papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła do 31 grudnia 2020 r. powinny wynieść co najmniej 50% wagowo;
- innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych do 31 grudnia 2020 r. powinny wynieść co najmniej 70% wagowo.

Przebudowując system, gminy wdrożyły systemowe preferencje dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz szereg rozwiązań techniczno-organizacyjnych dla rozwoju w ramach regionów gospodarki odpadami komunalnymi, recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji. Kluczową kwestią w gospodarce odpadami jest prawidłowe postępowanie z odpadami komunalnymi zgodnie z hierarchią sposobów postępowania określoną w ustawie o odpadach czyli w pierwszej kolejności zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie przygotowanie do ponownego użycia, recykling oraz inne procesy odzysku i unieszkodliwiania.

Oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi podstawę wyboru metody obliczania stawki opłaty. Koszty te obejmują: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną tego systemu. Pobierane opłaty powinny być zbilansowane z kosztami jego funkcjonowania.

Na potrzebę przeprowadzenia kontroli wskazywały liczne interpelacje i zapytania poselskie, a także ustalenia poprzednich kontroli NIK, które wykazały szereg problemów w funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, związanych z efektywnością i rzetelnością jego wdrażania (nieszczelność systemu, powstające tzw. „dzikie wysypiska”, niewystarczający nadzór nad strumieniem odpadów, niska jakość danych sprawozdawczych)¹².

W celu uzyskania informacji dotyczących realizacji zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych zostało przeprowadzone badanie kwestionariuszowe w gminach i związkach międzygminnych z terenu całej Polski. Wyniki tego badania zostały zaprezentowane w załączniku 6.5 niniejszej informacji. Natomiast w kontrolowanych gminach przeprowadzono badanie ankietowe wśród mieszkańców tych gmin.

¹¹ W Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie oraz w Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu, którym rada miasta powierzyła realizację części zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

¹² Przygotowanie wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (P/13/018) oraz Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (P/14/007).

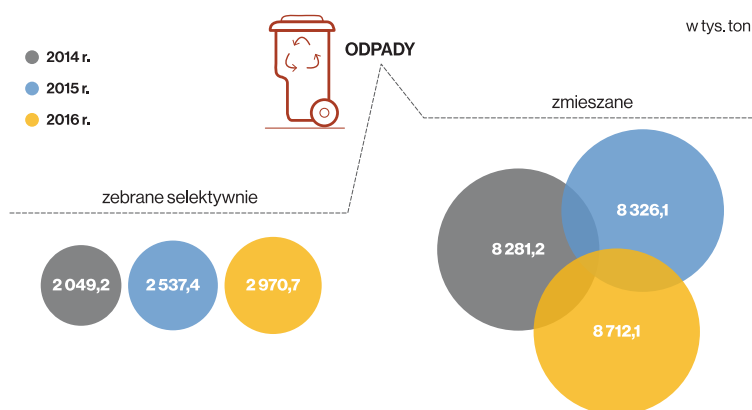
WPROWADZENIE

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego¹³ wynika, że w latach 2014–2016 nastąpił wzrost ilości zarówno odpadów zmieszanych jak i zebranych selektywnie. W latach 2014–2015 ilość odebranych odpadów zmieszanych kształtowała się na podobnym poziomie, natomiast w 2016 r. odnotowano wzrost ilości tych odpadów w stosunku do roku 2015, o 4,6%. Ilość odpadów zebranych selektywnie w 2015 r. w stosunku do roku 2014 wzrosła o 23%, natomiast w roku 2016 w stosunku do 2015 r. o 17%.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Infografika nr 1

Masa odpadów zebranych selektywnie i zmieszanych w Polsce w latach 2014–2016

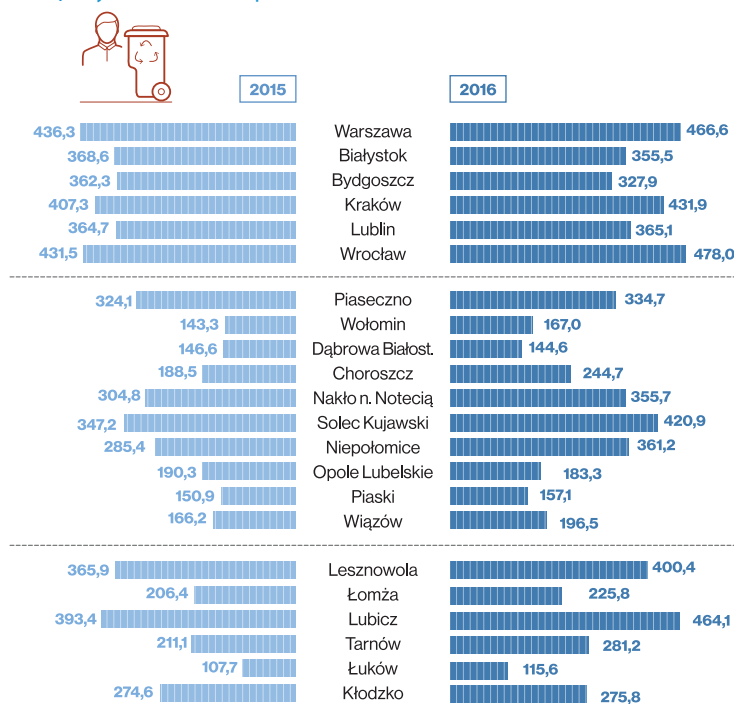


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie „Zmiany systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2012–2016”, GUS, Warszawa 2017.

Infografika nr 2

Zebrane odpady komunalne w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2015–2016 [w kg]

Dane wynikające z kontroli NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹³ Dokument dostępny na stronie: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/zmiana-systemu-gospodarki-odpadami-komunalnymi-w-polsce-w-latach-2012-2016,6,1.html>.

2. OCENA OGÓLNA

Gminy nie osiągnęły celów z ucpg

Wszystkie objęte kontrolą gminy stworzyły warunki prawno-organizacyjne do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, jednak nie spowodowało to osiągnięcia zasadniczych celów reformy systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Nie udało się bowiem dotychczas wyeliminować problemu tzw. „dzikich wysypisk” oraz doprowadzić do zbilansowania przychodów i kosztów funkcjonowania systemu, a także stworzyć systemu uzyskiwania rzetelnych danych sprawozdawczych o osiągniętych poziomach recyklingu.

Gminy stworzyły warunki do funkcjonowania systemu

Z powodzeniem zorganizowano selektywną zbiórkę odpadów, do czego przyczynił się znaczący rozwój odpowiedniej infrastruktury, tj. łatwo dostępnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych. Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzona przez wszystkie gminy kampania informacyjno-edukacyjna, mająca na celu podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa, zwłaszcza w zakresie wpływu segregowania odpadów komunalnych na jakość środowiska i jego ochronę.

Gminy osiągnęły wymagane poziomy recyklingu, ale wciąż występują istotne problemy

Zdecydowana większość kontrolowanych gmin osiągnęła w latach 2015–2016 wymagane poziomy recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz wskaźniki dopuszczalnego poziomu składowania odpadów biodegradowalnych. Niepokój jednak budzi fakt, że aż w 14 z 22 gmin objętych kontrolą, poziomy te uzyskane w 2016 r. były niższe niż w roku 2015. Istnieje zagrożenie nieosiągnięcia przez Polskę w 2020 r. wyznaczonego unijnymi regulacjami 50-procentowego poziomu recyklingu, co wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań na wszystkich szczeblach, od gminy, poprzez regiony do Ministerstwa Środowiska, w celu zwiększenia osiąganych poziomów recyklingu. Sytuację w tym zakresie mogłoby poprawić obligatoryjne włączenie do obliczania poziomów recyklingu odpadów komunalnych zebranych w punktach skupu „surowców wtórnych”.

Problemy ze zbilansowaniem systemu

Kontrola wykazała, że w połowie kontrolowanych gmin dane o poziomach recyklingu w sprawozdaniach były nierzetelne, gdyż odbiegały od danych w dokumentacji sporządzanej przez odbiorców odpadów.

Pomimo upływu pięciu lat od wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami, gminom nie udało się wywiązać z określonego w ucpg obowiązku zbilansowania przychodów z opłat i kosztów funkcjonowania tego systemu. Kontrola wykazała zarówno przypadki nieustalenia przez gminy należnych opłat dla właścicieli nieruchomości, jak i opieszałości w ich egzekwowaniu. Trwała nierównowaga przychodów i kosztów powinna być dla gminy ważnym sygnałem do zintensyfikowania działań mających na celu weryfikację wysokości opłat oraz rzetelne ich egzekwowanie.

System gospodarki odpadami wymaga dalszego uszczelniania

Gminy, pomimo podejmowanych od kilku lat działań, nie wyeliminowały wszystkich źródeł nieszczelności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Nadal dużym problemem jest składowanie odpadów komunalnych w miejscach niedozwolonych, tzw. „dzikich wysypiskach”. Zapewnieniu szczelności systemu nie służyły w szczególności ujawnione w gminach nieprawidłowości polegające na braku identyfikacji wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami, zaniechaniu bezpośredniej kontroli przedsiębiorców odbierających odpady i właścicieli nieruchomości, a także nierzetelnym prowadzeniu ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nieobjętych gminnym systemem gospodarowania odpadami.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Wszystkie skontrolowane gminy stworzyły warunki organizacyjne do utrzymania czystości i porządku na ich terenie. Ustanowiono akty prawa miejscowego oraz zorganizowano odbieranie odpadów komunalnych w tym odpadów zbieranych selektywnie. Zgodnie z art. 4 ucpg rady gmin uchwały, po zasięgnięciu opinii powiatowych inspektorów sanitarnych, regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulaminy te określały przede wszystkim sposób prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz częstotliwość i sposób odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Wszystkie kontrolowane gminy prowadziły działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza selektywnego ich zbierania. Działania te polegały głównie na drukowaniu i kolportażu plakatów i ulotek, artykułów w prasie, organizowaniu spotkań z mieszkańcami, konkursów, pikników ekologicznych, skierowanych głównie do dzieci i młodzieży szkolnej. Powyższe proekologiczne działania przyczyniają się w dłuższej perspektywie czasu do podniesienia świadomości społeczeństwa o konieczności segregacji odpadów komunalnych, a w efekcie ograniczenia masy odpadów składowanych na wysypiskach.

Tworzenie warunków dla utrzymania czystości i porządku

Pozytywną ocenę NIK w tym zakresie potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców kontrolowanych gmin, którzy w zdecydowanej większości wskazali na wystarczające działania informacyjne i edukacyjne w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jak również informowania o sposobie odbioru tych odpadów z ich gospodarstw domowych. [str. 19–20]

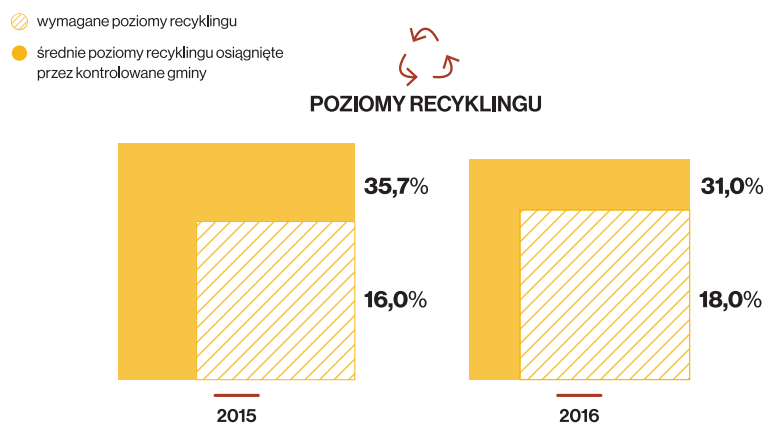
2. Tylko jedna spośród 22 gmin objętych kontrolą (Choroszcz), w latach 2015–2016, nie osiągnęła wymaganych przepisami poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (co najmniej 16% w 2015 r. i 18% w 2016 r.), a w 2015 r. poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (co najmniej 40% w 2015 r.). Jedna gmina (Łomża) nie osiągnęła dopuszczalnego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (maksymalnie 50% w 2015 r. i 45% w 2016 r.). Stwierdzono sześć przypadków nierzetelnego wyliczenia wartości ww. wskaźników, co było spowodowane głównie brakiem weryfikacji przez pracowników gmin dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów, potwierdzających określone poziomy recyklingu. Należy zwrócić uwagę, że pomimo osiągnięcia przez większość skontrolowanych gmin założonych poziomów recyklingu, w aż 14 z nich (63,6%) w 2016 r. osiągnięto niższy poziom recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła niż w 2015 r. W przypadku utrzymania się tej tendencji spadkowej Polska może nie osiągnąć do końca 2020 r. wyznaczonego unijnymi regulacjami 50% poziomu recyklingu. W celu uniknięcia nałożenia z tego tytułu na Polskę kar pieniężnych, gminy powinny zintensyfikować działania zaradcze i stale monitorować osiągane wskaźniki recyklingu. Do poprawy wskaźników recyklingu mogą przyczynić się nowe jednolite zasady segregacji odpadów, które zaczęły obowiązywać w gminach od 1 lipca 2017 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK nowe wymagania wdrożyło blisko 60% skontrolowanych gmin, a pozostałe rozpoczęły ich wdrażanie. [str. 20–23]

Osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu odpadów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

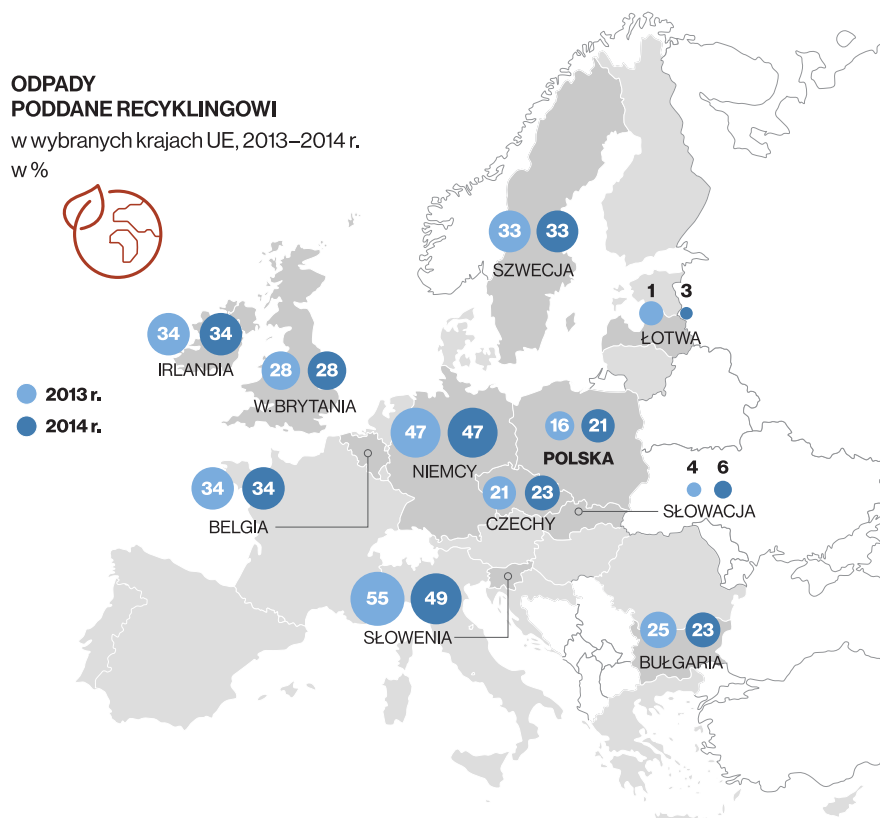
Średnie poziomy recyklingu osiągnięte przez kontrolowane gminy w latach 2015–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 4

Dane dotyczące poziomów recyklingu w latach 2013–2014 w Polsce na tle wybranych krajów europejskich



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurostat z 2015 r.¹⁴ i 2016 r.¹⁵

¹⁴ Dane dostępne na stronie: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757479/8-26032015-AP-EN.pdf/a2982b86-9d56-401c-8443-ec5b08e543cc>.

¹⁵ Dane dostępne na stronie: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7214320/8-22032016-AP-EN.pdf>.

3. Kontrola wykazała, że żadna z objętych kontrolą gmin, na terenie których funkcjonowały punkty skupu „surowców wtórnych”, nie skorzystała z możliwości uwzględnienia ilości odpadów komunalnych zebranych w tych punktach przy obliczaniu poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła. Gminy tłumaczą, że punkty skupu „surowców wtórnych” nie są zobligowane przepisami prawa do składania informacji o ilości zebranych odpadów komunalnych. Punkty te nie funkcjonują też w systemie sprawozdawczości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ministerstwo Środowiska stoi na stanowisku, że nie ma potrzeby zmiany przepisów, a gminy mogą wystąpić z prośbą o udzielenie informacji sprawozdawczej do punktów skupu „surowców wtórnych” na ich terenie. Tymczasem, według gmin, punkty te nie zawsze chcą udzielać informacji w tej sprawie. Włączenie do statystyk recyklingowych surowców wtórnych zebranych w komercyjnych punktach skupu lub w wyniku różnych zbiórek poprawiłoby wskaźniki recyklingu w gminach.

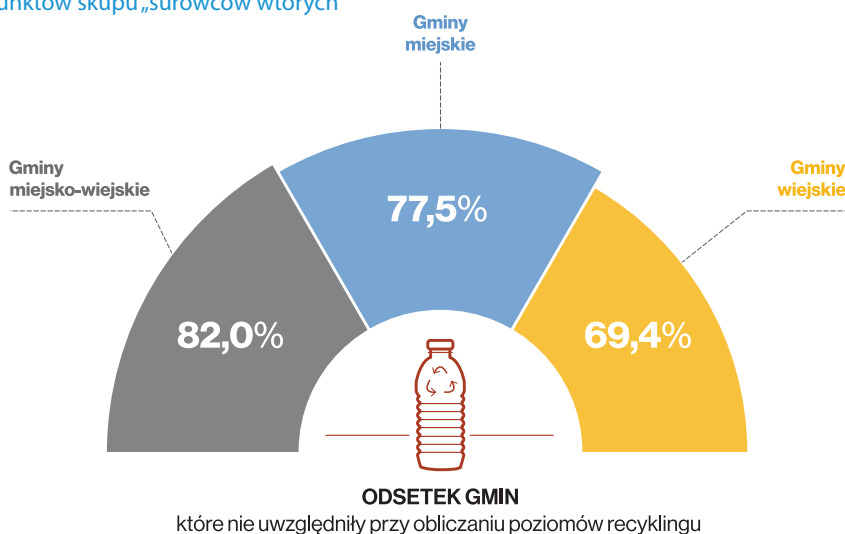
Dane o ilości zebranych odpadów w punktach skupu surowców wtórnych na ogół nie są uwzględniane w sprawozdaniach

Pokazuje to przykład gminy Zielona Góra, gdzie uchwałą Rady Miasta wprowadzono dla punktów skupu obowiązek raportowania o ilości zebranych surowców. W konsekwencji w gminie tej poziomy odzysku wzrosł w 2015 r. o ponad 25%. Takie rozwiązanie stanowi, zdaniem NIK, przykład dobrej praktyki i powinno być stosowane przez inne gminy.

Spośród 588 gmin, które w badaniu kwestionariuszowym NIK wskazały, że na ich terenie funkcjonują punkty skupu „surowców wtórnych”, jedynie około 25% (146 gmin) uwzględniło masę odpadów zebranych w tych punktach przy obliczaniu poziomów recyklingu. Wskazuje to, że rzeczywisty poziom recyklingu jest wyższy od podawanego w statystykach. [str. 23–24, 87–88]

Infografika nr 5

Odsetek gmin, które nie uwzględniły przy obliczaniu poziomów recyklingu danych z punktów skupu „surowców wtórnych”



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania kwestionariuszowego NIK.

Egzekwowanie realizacji obowiązków sprawozdawczych podmiotów odbierających odpady

4. Wszystkie podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu 22 gmin objętych kontrolą, złożyły wymagane art. 9n ust. 1 ucpg półroczne sprawozdania za I i II półrocze 2016 r. oraz I półrocze 2017 r. W mieście st. Warszawa stwierdzono natomiast 93 przypadki niezłożenia przez podmioty wpisane do rejestru sprawozdań zerowych¹⁶, co było niezgodne z art. 9n ust. 6 ucpg. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że Miasto planuje działania mające na celu ustalenie, czy podmioty te nadal prowadzą działalność objętą wpisem do rejestru. Kontrola wykazała też przypadki niepodejmowania bądź opieszałego podejmowania przez gminy działań w zakresie nakładania kar pieniężnych na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Dwie gminy nie nałożyły kar za przekazanie nierzetelnego sprawozdania, co było niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpg, zaś pięć gmin nie podejmowało w ogóle lub podejmowało z opóźnieniem działania mające na celu nałożenie kar pieniężnych na przedsiębiorców przekazujących sprawozdania po terminie, wynikającym z art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg. Powyższe tłumaczono nadmiarem obowiązków w pracy oraz brakiem w przepisach terminu, w którym organ zobowiązany jest do wszczęcia postępowania wyjaśniającego zmierzającego do wymierzenia kar. NIK zwraca uwagę, że z ogólnych zasad postępowania administracyjnego wynika obowiązek szybkości postępowania, a przepisy ustawy o finansach publicznych zobowiązują jednostki sektora finansów publicznych do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Gminy pozbawiły się w ten sposób należnych dochodów i możliwości efektywnego dyscyplinowania podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań. [str. 24–28]

Realizacja obowiązków sprawozdawczych gmin

5. Wszystkie skontrolowane gminy terminowo przekazały marszałkom województw i wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska kompletne roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. Jednak, jak wykazała kontrola, aż w 50% gmin objętych kontrolą stwierdzono nierzetelne dane w sprawozdaniach, w tym zwłaszcza dane dotyczące wskaźników recyklingu. W pięciu gminach stwierdzono niezgodności danych o masie odpadów komunalnych w sprawozdaniach składanych do marszałka województwa i danych przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego. Rzetelność danych sprawozdawczych pozostaje wciąż na niskim poziomie. Najwyższa Izba Kontroli sygnalizowała problemy w tym obszarze już w informacji o wynikach kontroli wdrożenia w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w czerwcu 2015 r.¹⁷ Tymczasem, od rzetelności tych danych na szczeblu gminnym zależy wiarygodność informacji w regionach i na szczeblu centralnym. Nierzetelne dane stwarzają ryzyko zniekształcenia informacji o wypełnieniu przez Polskę wymaganych poziomów recyklingu. Zakres wykrytych przez NIK błędów był zróżnicowany, a przyczyną ich powstania

¹⁶ Są to sprawozdania wypełniane przez podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który w danym półroczu nie odebrał na terenie danej gminy odpadów komunalnych.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi* (P/14/007).

była przede wszystkim nierzetelność lub brak staranności na etapie weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach, sporządzonych przez podmioty odbierające odpady komunalne oraz brak weryfikacji dokumentów źródłowych, sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów. [str. 28–30]

6. W połowie skontrolowanych gmin analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi została sporządzona nierzetelnie, a w gminie Kłodzko nie sporządzono jej w ogóle. Analizy nie zawierały wszystkich wymaganych ucpg danych, m.in. o potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 ucpg, a także o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy. Stwierdzono również przypadki wykazania w tych analizach danych m.in. o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, liczbie mieszkańców oraz poniesionych kosztach, które były niezgodne z danymi wykazanymi w sprawozdawczości. Brak analizy lub jej nierzetelne sporządzenie może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić prawidłowe oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu. [str. 31–34]

Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

7. Kontrola wykazała, że aż w 50% objętych kontrolą gmin, wdrożony system gospodarki odpadami komunalnymi nie zapewniał identyfikacji wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie tymi odpadami. Stwierdzono, że 234 właścicieli nieruchomości (4,4% badanych), nie złożyło deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W wyniku kontroli NIK 19 właścicieli nieruchomości złożyło wymagane deklaracje, a w dwóch gminach podjęto działania w celu weryfikacji statusu nieruchomości pod względem obowiązku złożenia deklaracji. Zidentyfikowanie tych 234 właścicieli nieruchomości było możliwe na podstawie danych posiadanych przez gminy. Główną przyczyną nieszczelności systemu w powyższym zakresie był brak weryfikacji lub nierzetelna weryfikacja przez gminy podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji. W większości gmin weryfikację opierano wyłącznie na danych zawartych w rejestrze meldunkowym i ewidencji nieruchomości i ludności. Dla zapewnienia skuteczności identyfikacji miejsc powstawania odpadów należy korzystać z rozwiązań stosowanych przez niektóre gminy, polegających na bezpośredniej kontroli takich miejsc przez pracowników gminy lub strażników miejskich. Zidentyfikowanie wszystkich zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma istotne znaczenie dla zrównoważenia budżetu gminy w zakresie gospodarki odpadami.

Ustalanie zobowiązań do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami

Problem niezidentyfikowania przez gminy wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji znajduje potwierdzenie w wynikach badania kwestionariuszowego NIK w gminach. Około 7% gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz wskazało, że liczba właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli wymaganej deklaracji może sięgać nawet 20%. [str. 35–39, 92]

8. NIK zauważyła, że w latach 2015–2016 w kontrolowanych gminach nie zbilansowano całkowitych kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przychodami z opłat za to gospodarowanie. Łączne koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komu-

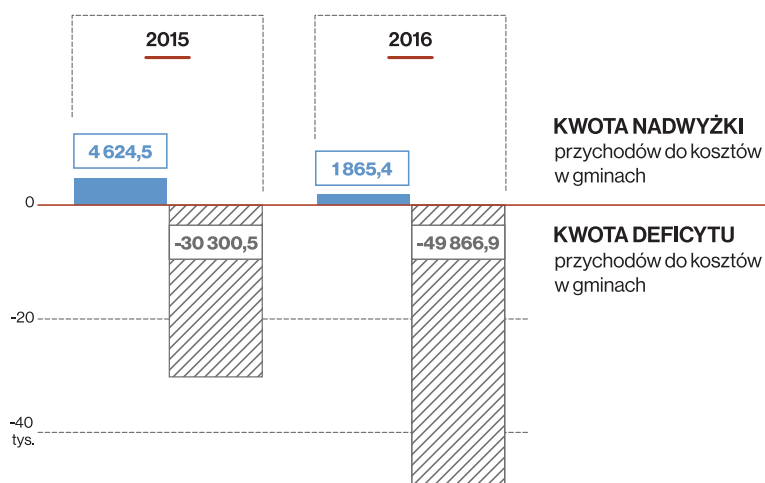
Problem zbilansowania finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

nalnymi w kontrolowanych gminach w latach 2015–2017 (I połowa) wyniosły 2,178 mld zł, z czego 91,3% stanowiły koszty odbioru, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz 5,9% koszty obsługi administracyjnej tego systemu. Łączne przychody w tym okresie wyniosły 2,232 mld zł, głównie z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (99,5%). Koszty powstałe w 2016 r. wraz ze zobowiązaniami z roku poprzedniego wyniosły łącznie 986,1 mln zł i były wyższe w porównaniu z rokiem 2015 o 66,0 mln zł. Przychody w 2016 r. wraz z należnościami z roku poprzedniego wyniosły 938,1 mln zł i były wyższe w porównaniu z rokiem 2015 o 43,7 mln zł. W efekcie deficyt finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zwiększył się o 87% (z 25,7 mln zł w 2015 r. do 48,0 mln zł w 2016 r.). Deficyt na koniec 2016 r. wystąpił w 12 kontrolowanych gminach (54,5%)¹⁸, przy czym najwyższy był w mieście st. Warszawa, natomiast nadwyżka w 10 kontrolowanych gminach (45,5%)¹⁹.

Stwierdzone w toku kontroli przypadki trwałej nierównowagi przychodów i kosztów gminy tłumaczyły stabilizowaniem się systemu i dynamiką zmian w liczbie mieszkańców w gminie. Zdaniem NIK, konieczne jest stałe monitorowanie wysokości przychodów i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w przypadku utrzymywania się trwałej nierównowagi, podejmowanie działań zmierzających do odpowiedniego skorygowania stawek pobieranych opłat, zwłaszcza w sytuacji utrzymywania się lub wzrostu nadwyżki przychodów nad kosztami. W przypadku deficytu przychodów gminy powinny w pierwszej kolejności zintensyfikować działania windykacyjne.

Infografika nr 6

Wysokość nadwyżki/deficytu w kontrolowanych gminach w latach 2015–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁸ Miasto st. Warszawa, miasto Białystok, miasto Bydgoszcz, miasto Kraków, miasto Lublin, miasto Wrocław, miasto Wołomin, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Choroszcz, miasto i gmina Nakło nad Notecią, miasto i gmina Niepołomice, gmina Kłodzko.

¹⁹ Miasto i Gmina Piaseczno, miasto i gmina Solec Kujawski, miasto Opole Lubelskie, miasto Piaski, miasto i gmina Wiązów, gmina Lesznówola, gmina Łomża, gmina Lubicz, gmina Tarnów, gmina Łuków.

Spośród 1743 gmin, które odpowiedziały na badanie kwestionariuszowe NIK w ww. zakresie, w 54,5% w latach 2015–2016 nie zbilansowano całkowitych kosztów przychodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy czym 40,7% gmin wykazało deficyt przychodów z opłat, zaś 13,8% nadwyżkę w tym zakresie. [str. 39–43, 92–96]

9. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wysoką kwotę zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która w 22 gminach objętych kontrolą stale rosła i na koniec I półrocza 2017 r. wyniosła 49,8 mln zł. Najwyższe zaległości wystąpiły w dużych miastach. Nieskuteczne działania gmin w egzekwowaniu należności stwierdzono aż w 14 gminach (63,6% objętych kontrolą). Stwierdzono też przypadki opieszałości urzędników – sięgające kilku lat – w wysyłaniu dłużnikom upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁰, zgodnie z którym wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, a tytuł wykonawczy wystawia w terminie wyznaczonym w upomnieniu. Niemal powszechnie stosowano w urzędach gmin praktykę wysyłania upomnień i wystawiania tytułów wykonawczych do dłużników w określonych odstępach czasu, np. raz na kwartał lub jeden raz do roku, niezależnie od terminu powstania zobowiązania. [str. 43–47]

Egzekwowanie
należności z opłat

10. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2017 r. pracownicy kontrolowanych gmin oraz dwóch spółek gminnych przeprowadzili łącznie 26 708 kontroli przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, z czego 97,2% dotyczyło właścicieli nieruchomości, a 2,8% podmiotów odbierających odpady komunalne. W wyniku kontroli nałożono kary pieniężne w łącznej kwocie 553,8 tys. zł, w tym kary w kwocie 550,1 tys. zł dotyczyły podmiotów odbierających odpady komunalne.

Nadzór i kontrola

W czterech kontrolowanych gminach (18,2%) nie przeprowadzono żadnej bezpośredniej kontroli zarówno w odniesieniu do właścicieli nieruchomości jak i podmiotów odbierających odpady komunalne, ograniczając się jedynie do analizy sprawozdań lub doraźnych interwencji. Natomiast w trzech gminach (13,6%) nie prowadzono kontroli wobec właścicieli nieruchomości. W ocenie NIK, osłabiło to znacznie rzetelność nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 oraz art. 5 ust. 6 ucpg. Zaniechanie działań kontrolnych może mieć istotny wpływ na identyfikację i skuteczność eliminowania zjawisk niekorzystnie oddziaływujących na prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Większość gmin, które odpowiedziały na badanie kwestionariuszowe NIK wskazała, że w latach 2015–2017 (I połowa) nie prowadziła kontroli zarówno w PSZOK (66,3%), jak i u przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z terenu gmin (58,5%). Dotyczyło to odpowiednio 77,3% i 68,7% gmin wiejskich. [str. 47–49, 88–91]

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

Dzikie wysypiska

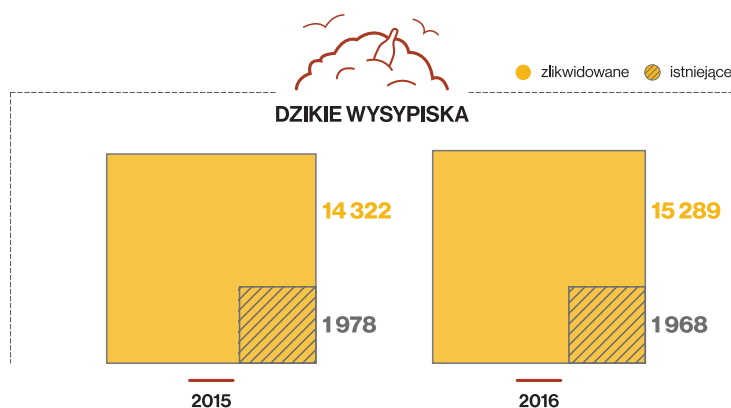
11. W 13 gminach (59,1%) występują lub występowały tzw. „dzikie wysypiska”. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. ujawniono ich 5694, z czego 98,9% zlikwidowano. Łączna masa odpadów pochodzących ze zlikwidowanych wysypisk wyniosła 15 672,59 Mg, a na ich likwidację gminy te wydatkowały łącznie 5 567,3 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że problem „dzikich wysypisk” nie zniknął wraz z wprowadzeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dlatego też działania kontrolne gmin winny mieć nie tylko charakter planowy, ale również i doraźny, szczególnie w reakcji na sygnalizowane przez mieszkańców nieprawidłowości.

W objętych kontrolą gminach ponad 43% ankietowanych mieszkańców wskazało na przypadki porzucania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Jako przyczyny takiej sytuacji ankietowani wskazywali brak odpowiedzialności za tereny wspólne, lenistwo właścicieli nieruchomości, a także na unikanie większych opłat i brak kontroli właścicieli nieruchomości nieobjętych systemem. [str. 52–56, 99–103]

Według ogólnopolskich danych GUS, liczba zlikwidowanych „dzikich wysypisk” w 2016 r. nie tylko nie uległa zmniejszeniu, lecz w porównaniu do 2015 r. nawet wzrosła.

Infografika nr 7

Liczba „dzikich wysypisk” odpadów komunalnych w latach 2015–2016 w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie „Infrastruktura komunalna w 2015 r.”, GUS, Warszawa 2016 i „Infrastruktura komunalna w 2016 r.”, GUS, Warszawa 2017.

Dane zaprezentowane na infografice nr 7 potwierdzają ustalenia kontroli NIK, że pomimo niemal pięciu lat obowiązywania w kraju nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, nie udało się wyeliminować problemu „dzikich wysypisk”.

Ewidencja umów i rejestr działalności regulowanej

12. W pięciu gminach (22,7% objętych kontrolą) nie prowadzono ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co naruszało art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg. W kolejnych trzech gminach (13,6%) prowadzona ewidencja była niekompletna.

We wszystkich kontrolowanych gminach prowadzono rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w którym zamieszczano dane odnoszące się do przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości. Pracownicy gmin na bieżąco dokonywali wpisu przedsiębiorcy do rejestru lub jego wykreślenia z tego rejestru. Tylko w dwóch gminach (9,1%) nieterminowo przekazano właściwemu marszałkowi województwa wykaz podmiotów wpisanych i wykreślonych z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a opóźnienie w przekazaniu wyniosło od 62 do 231 dni. [str. 49–50]

13. Wszystkie gminy objęte kontrolą wywiązały się z ustawowego obowiązku utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Według stanu na dzień 30 września 2017 r. funkcjonowało na ich terenie ogółem 30 PSZOK. W mieście Kraków funkcjonowały także gniazda z pojemnikami na odpady zbierane selektywnie, a na terenie gminy Nakło nad Notecią uruchomiono 10 Minipunktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, do których mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej mogą dostarczać odpady selektywne w jednym worku.

Punkty selektywnej
zbiórki odpadów
komunalnych

Większość ankietowanych mieszkańców kontrolowanych gmin pozytywnie oceniła lokalizację i czas otwarcia PSZOK, a także wystarczającą ich liczbę. Jednak, zwłaszcza w gminach miejskich, wskazywano na problemy z pozbyciem się niektórych odpadów, np. tzw. „gabarytów”, farb i lakierów czy zużytych opon.

Jak wynika z badania kwestionariuszowego NIK, część gmin przyznaje, że PSZOK prowadzone na ich terenie nie przyjmują od mieszkańców rodzajów odpadów wskazanych w wyżej opisanej ankiecie, a także m.in. odpadów medycznych. Jakkolwiek tych ostatnich można pozbyć się także w aptece, to problem może wystąpić w przypadku odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon czy też farb i lakierów, czyli odpadów często spotykanych na tzw. „dzikich wysypiskach”. [str. 50–52, 85–86]

4. WNIOSKI

Wnioski do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- 1) rzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz weryfikowania danych zawartych w sprawozdaniach składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne;
- 2) rzetelnego prowadzenia działań w zakresie nakładania kar pieniężnych za złożenie po terminie, określonym w art. 9n ust. 2 ucpg, półrocznych sprawozdań przez podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej;
- 3) niezwłocznego podejmowania działań windykacyjnych wobec zalegających z wnoszeniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; podjęcia działań zmierzających do ustalenia wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 4) ujmowania w analizach stanu gospodarki odpadami, wszystkich elementów wymaganych art. 9tb ust. 1 pkt 1–7 ucpg oraz prezentowania w tych analizach rzetelnych danych o wielkości odebranych odpadów komunalnych jak i o kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
- 5) wykazywania w załączniku do sprawozdania SG-01 rzetelnych danych o masie selektywnie odebranych odpadów komunalnych oraz liczbie zlikwidowanych wysypisk;
- 6) prowadzenia ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg.

Uwagi do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, w wystąpieniach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na działania gmin związane z realizacją zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, dotyczące m.in.:

- 1) funkcjonowania kontroli zarządczej, która nie zapewniała skutecznego nadzoru w obszarze poprawności realizowanych zadań i jakości świadczonych usług w zakresie odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2) wprowadzenia w gminach systemowego rozwiązania, które zapewniłoby bieżącą weryfikację otrzymywanych od podmiotów zewnętrznych danych sprawozdawczych z dokumentacją źródłową;
- 3) rozszerzenia działań gminy w pozyskiwaniu informacji o porzuconych odpadach o systematyczną weryfikację danych dostępnych w sieci Internet.

Wniosek systemowy

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do organów gmin o podejmowanie działań w celu rozwiązania problemu włączenia odpadów komunalnych zbieranych w komercyjnych punktach skupu surowców wtórnych do obliczania uzyskiwanych poziomów recyklingu. Z uwagi na konieczność standaryzacji danych o takich odpadach, a także zgłaszane przez gminy trudności wynikające z braku ustawowych przepisów, które nakładałyby obowiązek przekazywania gminom takich danych, NIK wnioskuje także do Ministra Środowiska o podjęcie działań w celu rozwiązania tego problemu²¹.

²¹ Po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych, została uchwalona zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegająca na zobowiązaniu podmiotów zbierających odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, do sporządzania sprawozdań rocznych. Jednakże dla realizacji tego obowiązku niezbędne jest wydanie rozporządzenia, określającego wzór tego sprawozdania. Zgodnie z informacją Ministra Środowiska podaną w stanowisku do niniejszej Informacji, obecnie trwają prace nad tym rozporządzeniem.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Osiągnięcie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

5.1.1. Warunki organizacyjno-prawne stworzone przez gminę do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie

1. Wszystkie objęte kontrolą gminy stworzyły warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na ich terenie, w tym ustaliły zakres i sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmujących co najmniej takie frakcje odpadów jak: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji. W uchwalonych przez rady gmin, zgodnie z art. 4 ust. 1 ucpg, regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, w tym zwłaszcza wymagania obejmujące:

- prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych ww. frakcji odpadów komunalnych;
- rodzaj i minimalne pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

2. Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie, przez wszystkie skontrolowane gminy działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, do czego zobowiązuje art. 3 ust. 2 pkt 8 ucpg. Przykładowo, w gminie Piaseczno przeprowadzono różne konkursy ekologiczne skierowane do młodzieży szkolnej pn. „Eko Maniak”, „Re:kreacje, czyli recyklingowe świąteczne dekoracje” (2016 r.) oraz „Ratuj Naturę – Zbieraj Makulaturę” (2017 r.). Konkursy te miały na celu m.in. podniesienie wiedzy uczniów szkół gimnazjalnych z dziedziny ochrony środowiska, zasad zrównoważonego rozwoju i ekologii ze szczególnym uwzględnieniem zasad selektywnej zbiórki odpadów. Ponadto w 23 przedszkolach zorganizowano spektakle ekologiczne pn. „Na ratunek Czystolandii”, a w 10 szkołach podstawowych (2016 r.) prelekcje i warsztaty pn. „Szkoła recyklingu”. Zamieszczano również artykuły w prasie lokalnej, zwracające uwagę czytelników m.in. na potrzebę segregacji odpadów oraz możliwość przeprowadzenia kontroli zawartości worków i pojemników do gromadzenia odpadów zebranych selektywnie, a także nieselektywnie. Opracowano broszury na temat selektywnej zbiórki odpadów i recyklingu w wersji polskiej i angielskiej (40 000 egz.) oraz komiksu dla dzieci pn. „Opowieści ze śmieciarni” (500 egz.). Zorganizowano piknik edukacyjny pn. „Dzień Energii i Recyklingu” skierowany zarówno do dzieci jak i dorosłych mieszkańców gminy oraz stoisk promujących selektywną zbiórkę odpadów podczas imprez integracyjnych organizowanych w 10 sołectwach położonych na terenie gminy (2017 r.).

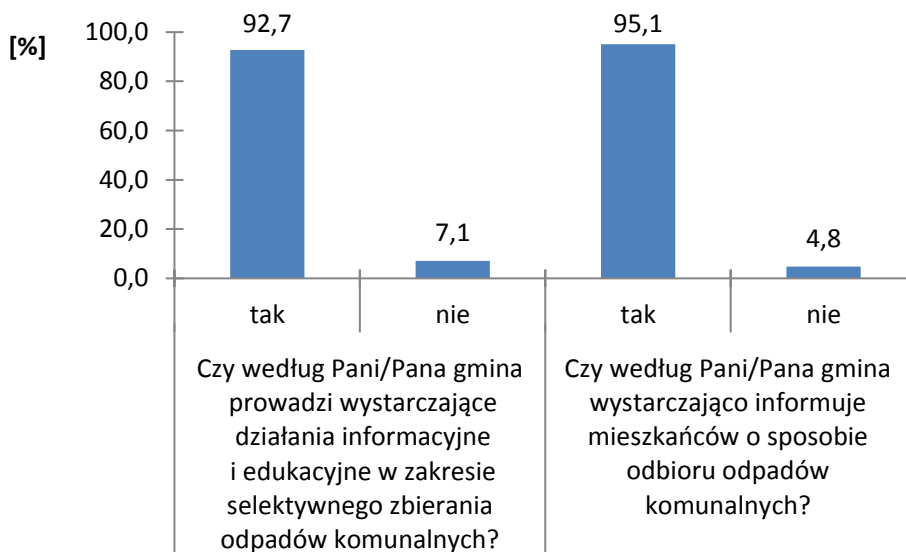
Tworzenie przez gminy warunków związanych z utrzymaniem czystości i porządku na własnym terenie

Działania informacyjne i edukacyjne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Opinie mieszkańców o działaniach informacyjnych i edukacyjnych gminy²²



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli.

Zdecydowana większość ankietowanych (92,7%) wskazała na wystarczające działania informacyjne i edukacyjne gmin w zakresie selektywnego zbierania odpadów (najwięcej – 97,3% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich). Na bardzo wysokim poziomie (95,1% ogółu ankietowanych) kształtował się wskaźnik dotyczący wystarczalności informowania mieszkańców o sposobie odbioru odpadów komunalnych, przy czym wskaźnik ten w gminach wiejskich wyniósł 100%, w gminach miejsko-wiejskich 98,4%, zaś w gminach miejskich 88,8%.

Poziomy recyklingu

3. Spośród skontrolowanych 22 gmin tylko gmina Choroszcz nie osiągnęła w latach 2015–2016 poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (osiągnięto poziom 14,4% w 2015 r. oraz 13,5% w 2016 r. wobec wymaganych w tych latach poziomów 16% i 18%). W 2015 r. gmina nie osiągnęła także wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (0% wobec wymaganego w tym roku poziomu 40%). Według wyjaśnień sekretarza gminy „Zaistniała sytuacja wynikała z faktu, że obowiązki dotyczące osiągnięcia pożądaných poziomów recyklingu zostały nałożone na gminę, jednakże nie dysponuje ona odpowiednimi mechanizmami, które pozwalałyby na skuteczne wyegzekwowanie wymaganych poziomów recyklingu od podmiotów realizujących odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych”. Gmina Choroszcz kilkakrotnie nakładała na podmiot realizujący odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych kary pieniężne za nieosiągnięcie poziomów recyklingu i jest w trakcie egzekwowania tej kary.

²² Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ interesant nie udzielił odpowiedzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostałe 21 gmin (95,5%) osiągnęło wymagane w latach 2015–2016 poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a niektóre z nich znacznie je przekroczyły²³. Gminy te osiągnęły również wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w tym zdecydowana większość gmin osiągnęła blisko 100% poziom recyklingu tych odpadów.

NIK zwraca uwagę, że pomimo osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu przez większość skontrolowanych gmin, w przypadku 14 z nich (63,6%) w 2016 r. osiągnięto niższy poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła niż w 2015 r. Biorąc pod uwagę dodatkowo fakt, że dynamika wzrostu tego poziomu w latach 2014–2015 była niewielka (według danych resortu środowiska w 2015 r. poziom recyklingu wzrósł w stosunku do 2014 r. tylko o 0,7 punktu procentowego) zdaniem NIK, istnieje zagrożenie niezrealizowania przez Polskę wyznaczonych unijnymi regulacjami celów recyklingowych, wg których do końca 2020 r. należy osiągnąć poziom 50%. Należy zatem uważnie monitorować dynamikę wzrostu poziomów recyklingu w kolejnych latach i w razie potrzeby intensyfikować działania zaradcze, tak aby uniknąć nałożenia na Polskę wysokich kar pieniężnych.

Jednym z elementów, który ma poprawić te wskaźniki oraz podnieść jakość zbieranych surowców wtórnych jest Wspólny System Segregacji Odpadów (WSSO) ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Od 1 lipca 2017 r. we wszystkich gminach w kraju zaczęły obowiązywać jednolite zasady selektywnego zbierania odpadów. Pozytywnie należy ocenić, że spośród skontrolowanych 22 gmin i dwóch spółek, aż 14 (blisko 60%) do dnia zakończenia kontroli NIK wdrożyło nowe wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a pozostałe gminy rozpoczęły wdrażanie tych wymagań.

Zdaniem skontrolowanych gmin, choć nowe zasady segregacji odpadów mogą przyczynić się do poprawy wskaźników, to mogą też spowodować wzrost kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych. Zdaniem pracowników Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Warszawie wprowadzenie dwóch nowych frakcji odpadów komunalnych spowoduje konieczność zapewnienia mieszkańcom większej ilości pojemników/worek oraz będzie wymagać od operatorów odbierających odpady stworzenia nowych tras przejazdu i co za tym idzie poniesienia wyższych kosztów realizacji zadań. Ponadto, w związku z wprowadzeniem frakcji odpadów biodegradowalnych z gospodarstw domowych konieczne będzie zwiększenie częstotliwości odbioru takich odpadów. Niezbędne stanie się także prowadzenie kampanii informacyjnej i edukacyjnej dla mieszkańców o nowych zasadach segregowania i gromadzenia odpadów.

²³ Miasto Lublin (46,4% w 2015 r. i 53,7% w 2016 r.), miasto i gmina Niepołomice (100% w 2015 r. i 50,2% w 2016 r.), miasto Piaski (44,3% w 2015 r. i 38,6% w 2016 r.), gmina Tarnów (43,4% w 2015 r. i 47,1% w 2016 r.), gmina Łuków (45,0% w 2015 r. i 32,5% w 2016 r.) i miasto Opole Lubelskie (45,5% w 2015 r. i 25,3% w 2016 r.).

Poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

4. Spośród skontrolowanych 22 gmin tylko gmina Łomża nie osiągnęła w 2015 r. poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku, określonego w rozporządzeniu MŚ w sprawie ograniczenia masy odpadów komunalnych. Poziom ten wyniósł bowiem 83,3% (357,6 Mg), zamiast wymaganych 50% (214,5 Mg). Jak wyjaśniono, nieuzyskanie w 2015 r. wymaganego poziomu wynikało z faktu, że dopiero od stycznia 2016 r. RIPOK w Czartorii, do której gmina przekazuje odpady zmieszane, zaczęła przekazywać powstały balast z tych odpadów (kod: 19-12-12) do spalarni, gdzie odpady te w całości były wykorzystane głównie jako paliwo. W rezultacie, dopiero w 2016 r. uzyskano pożądany poziom składowania tych odpadów.

Pozostałe 21 gmin osiągnęło dopuszczalne (50% w 2015 r. i 45% w 2016 r.) poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, w tym ponad połowa skontrolowanych gmin osiągnęła ten stan na poziomie bliskim 0%, czyli prawie żadne odpady biodegradowalne nie były przekazywane na składowiska.

Kontrola NIK ustaliła, że w sześciu gminach pomimo osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, błędnie wyliczono ich wartości²⁴.

Przykłady

W **gminie Kłodzko**, w przekazanym przez wójta Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego i Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska rocznym sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r., wykazano nieprawidłowo wyliczony, wynoszący 68%, poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, podczas gdy faktycznie wynosił on 30%. Główny specjalista ds. ochrony środowiska, który sporządzał przedmiotowe sprawozdanie wyjaśnił, że do wyliczenia tego wskaźnika pomyłkowo zamiast liczby mieszkańców uwzględniono liczbę złożonych deklaracji o wysokości opłaty z tytułu gospodarki odpadami. W trakcie kontroli dokonano korekty powyższego sprawozdania i przekazano je adresatom.

W **mieście i gminie Wiązów**, w przekazanym przez burmistrza Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego i Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska rocznym sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 r., wykazano nieprawidłowo wyliczony, wynoszący 30%, poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, podczas gdy faktycznie wynosił on 28%. Burmistrz wyjaśnił, iż podczas weryfikacji wszystkich danych branych do wyliczenia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, niepotrzebnie zaokrąglono wskazane wartości.

W **gminie Lubicz**, w sprawozdaniu rocznym za 2015 r., o którym mowa w art. 9q ust. 1 ucpg, częściowo wskazano nierzetelne dane. Podany w nim poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami dotyczący innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych wyniósł 91%. Tymczasem faktyczny poziom tego wskaźnika wyniósł 49,6%. Przyczyną był brak uwzględnienia danych, dotyczących masy odpadów poddanych odzyskowi innymi metodami niż recykling i ponowne użycie.

²⁴ Miasto i gmina Piaseczno, gmina Lesznowola, gmina Kłodzko, miasto i gmina Wiązów, gmina Lubicz, miasto i gmina Nakło nad Notecią.

Główną przyczyną nierzetelnego wyliczenia powyższych wskaźników były błędne obliczenia ale też niekorzystanie przez pracowników gmin, odpowiedzialnych za te obliczenia z możliwości wglądu do dokumentów sporządzanych przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne na terenie gminy na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających określone poziomy recyklingu.

5. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ucpg, gmina zapewnia czystość i porządek na swoim terenie i tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: udostępnia na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje m.in. o osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, o wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Kontrola wykazała, że tylko w mieście Wołomin na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń) nie zostały udostępnione informacje o osiągniętych poziomach recyklingu oraz ograniczeniu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania za rok 2015. Natomiast za rok 2016 dane w tym zakresie zamieszczone zostały dopiero 18 lipca 2017 r. jedynie na stronie www.czystywołomin.pl i w opracowaniu „Analiza stanu gospodarki odpadami za 2016 r.”. Jak wyjaśniono, opóźnienie związane z udostępnieniem informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ucpg, spowodowane było długotrwałą analizą ww. dokumentów oraz dużą ilością obowiązków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Obecnie informacje te zostały udostępnione na stronie BIP w zakładce Gospodarka Odpadami, poprzez zamieszczenie Analiz stanu gospodarki odpadami za lata 2015 i 2016 oraz sprawozdań burmistrza z realizacji zadań z zakresu odpadami komunalnymi za rok 2015 i 2016.

W mieście i gminie Piaseczno dane o osiągniętych w 2015 i 2016 r. poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami dotyczące innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych udostępnione na stronach internetowych gminy były niezgodne z danymi wykazanymi w rocznych sprawozdaniach burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. Naczelnik WGO wyjaśniła m.in., że występujące różnice wynikają z braku naniesienia aktualizacji wskazanych danych po sporządzeniu korekt sprawozdań burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. W toku kontroli NIK dokonano korekty ww. danych udostępnionych na stronach internetowych gminy.

6. Kontrola wykazała, że żadna ze skontrolowanych gmin, na terenie których funkcjonują punkty skupu „surowców wtórnych”, nie uwzględniła odpadów komunalnych zebranych w tych punktach przy obliczaniu poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła. Zdaniem Ministerstwa Środowiska, odpady przekazywane przez mieszkańców do punktów skupu surowców wtórnych,

Udostępnianie informacji o poziomach recyklingu i poziomach ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji

Korzystanie z danych o odpadach z punktów skupu surowców wtórnych przy obliczaniu poziomów recyklingu

które zostały poddane recyklingowi i przygotowane do ponownego użycia, stanowią odpady pochodzące ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, mogą więc być wliczane do łącznej masy odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia. Gminy twierdzą, że punkty skupu „surowców wtórnych” nie są zobligowane przepisami prawa do składania informacji o ilości zebranych odpadów komunalnych, przez co ilości te nie są uwzględniane do obliczeń poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Gminy podkreślają, że punkty skupu „surowców wtórnych”, które przyjmują również odpady komunalne pochodzące od mieszkańców nie są objęte sprawozdawczością w zakresie odpadów komunalnych. Zdaniem większości skontrolowanych gmin, uwzględnienie tych odpadów przy obliczaniu poziomów recyklingu przyczyniłoby się do zwiększenia tych poziomów.

W opinii Ministerstwa Środowiska, nie ma potrzeby zmiany przepisów, a gmina może wystąpić z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej masy i sposobu zagospodarowania odpadów zebranych w punktach skupu „surowców wtórnych” lub w efekcie różnego rodzaju akcji zbiórki odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urzędach i instytucjach. Tymczasem, jak informują skontrolowane gminy, punkty skupu „surowców wtórnych” nie zawsze chcą udzielać informacji w tej sprawie. Ponadto gmina musi mieć pewność, że były to odpady pochodzące z gospodarstw domowych, i że zostały one poddane recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia, ponieważ do poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła nie powinny być wliczane odpady inne niż komunalne.

Włączenie „surowców wtórnych” zebranych w komercyjnych punktach skupu lub w wyniku różnych zbiórek do statystyk recyklingowych urealniałoby wskaźniki recyklingu w gminach. Taka zasada działa już od dwóch lat w Zielonej Górze, gdzie uchwałą Rady Miasta, punkty skupu zostały uznane za pomocnicze PSZOK-i. Mają one obowiązek raportowania o ilości zebranych surowców do końca marca kolejnego roku. Zmiana przyniosła efekty, bo w pierwszym roku – 2015 – Zielona Góra zawiązką wypełniła normy odzysku i osiągnęła 41,1% procent odzysku, wobec 15,85% uzyskanego w 2014 r.

5.1.2. Obowiązki sprawozdawcze w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 9n ust. 1 i 2 ucpg podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania półrocznych sprawozdań, które przekazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półroczna, którego dotyczy. Zgodnie z art. 9n ust. 6 tejże ustawy, obowiązek ten dotyczy również podmiotu, który w danym półroczu nie odbierał na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Składa on wówczas sprawozdanie zerowe. W myśl art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpg przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje nierzetelne sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n powołanej ustawy – podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 zł do 500 zł,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jeżeli sprawozdanie zostanie uzupełnione lub poprawione w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, o którym mowa w art. 9p ust. 2 ucpq, a w przypadku niezastosowania się do wezwania od 500 zł do 5000 zł. Zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpq, jeżeli przedsiębiorca przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n ucpq – podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni. Art. 9p ust. 2 ucpq stanowi, że w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

1. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w dwóch spośród 22 skontrolowanych gmin nie nałożono na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy przekazali nierzetelne półroczne sprawozdania, kar umownych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpq.

Obowiązki
sprawozdawcze
podmiotów
odbierających odpady
komunalne

Przykłady

W **mieście st. Warszawa** w 37 przypadkach nie została naliczona kara za złożenie nierzetelnego sprawozdania, pomimo że na podstawie ww. art. 9p ust. 2 ucpq, Prezydent m.st. Warszawy wezwał podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do poprawienia bądź uzupełnienia półrocznych sprawozdań. Zastępca Dyrektora Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi wyjaśniła, że art. 9p ust. 2 ustawy przewiduje jedynie możliwość wezwania przedsiębiorców do uzupełnienia lub poprawienia przekazywanych półrocznych sprawozdań, jednocześnie przepisy ucpq nie definiują pojęcia „nierzetelności” sprawozdania. Podkreśliła też, że od 30 czerwca 2016 r. zaczął obowiązywać nowy wzór półrocznego sprawozdania. Z uwagi na rozszerzony zakres danych i informacji wymagany do przekazania oraz krótki czas na sporządzenie sprawozdania na nowym formularzu niejednokrotnie zarówno przedsiębiorcy, jak i pracownicy weryfikujący przekazywane sprawozdania mieli wątpliwości odnośnie prawidłowego wypełniania ww. dokumentu.

Zdaniem NIK, przywołana w wezwaniach podstawa prawna, tj. art. 9p ust. 2 ucpq wskazuje, że sporządzone przez podmiot półroczne sprawozdanie zostało uznane przez Prezydenta m.st. Warszawy za nierzetelne, czyli w konsekwencji powinna zostać naliczona kara stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpq. Należy podkreślić, że w okresie objętym kontrolą, podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dokonały łącznie aż 120 korekt sprawozdań i w żadnym przypadku nie naliczono kary za przekazanie nierzetelnego sprawozdania.

W **gminie Lesznów** wójt gminy nie nałożyła kary pieniężnej na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazał nierzetelne półroczne sprawozdanie. W trakcie kontroli NIK ustalono, że 7 marca 2017 r. Zastępca Wójta Gminy Lesznów, na podstawie art. 9p ust. 2 ucpq, wezwała podmiot do poprawienia w terminie 14 dni sprawozdania za II półrocze 2016 r. W dniu 16 marca 2017 r. wezwany podmiot sporządził korektę ww. sprawozdania. Zastępca wójta wyjaśniła m.in., że zgodnie z wezwaniem podmiot skorygował błędnie przyjęte dane do obliczeń oraz dołączył karty przekazania odpadów i nie było podstaw do wszczęcia postępowania o ukaranie podmiotu. Ustalono też, że nie nałożono kary pieniężnej na podmiot prowadzący PSZOK, który przekazał wójtowi nierzetelne sprawozdanie roczne. Skutkiem nierzetelnej weryfikacji przez pracowników Urzędu danych było zaniżenie o co najmniej 4 Mg masy zebranych i przekazanych do RIPOK odpadów wielkogabarytowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK, usunięcie przez podmiot błędów w sprawozdaniu nie zwalniało wójta z nałożenia kary pieniężnej. Zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpg, podmiot, który zastosował się do wezwania podlega niższej karze pieniężnej, niż w przypadku niezastosowania się do wezwania.

Działania gmin
wobec podmiotów
nieterminowo
składających
sprawozdania

2. W pięciu spośród 22 skontrolowanych gmin nie podejmowano działań mających na celu nałożenie na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy przekazali po terminie półroczne sprawozdania, kar umownych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg bądź podejmowano je z opóźnieniem²⁵.

Przykłady

W **mieście i gminie Piaseczno** w trzech przypadkach nierzetelnie prowadzono działania w zakresie nakładania kar pieniężnych za złożenie po terminie, określonym w art. 9n ust. 2 u.p.c.g., półrocznych sprawozdań przez podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej. W przypadku podmiotu, który złożył sprawozdanie: 9 sierpnia 2016 r. (dziewięć dni po terminie) zawiadomienie o wszczęciu postępowania Urząd sporządził dopiero 7 września 2016 r., a decyzję wydano 27 października 2016 r. (Decyzja nr 12/2016 nakładająca karę pieniężną na podmiot DE LUX Usługi Porządkowe Zygmunt Bielecki), 8 sierpnia 2016 r. (osiem dni po terminie) zawiadomienie o wszczęciu postępowania Urząd sporządził dopiero 7 września 2016 r., a decyzję wydano 27 października 2016 r. (Decyzja nr 13/2016 nakładająca karę pieniężną na podmiot MPK Pure Home sp. z o.o. SK), 17 lutego 2017 r. (17 dni po terminie) zawiadomienie o wszczęciu postępowania Urząd sporządził dopiero 30 marca 2017 r., a decyzję wydano 20 czerwca 2017 r. (Decyzja nr 2/2017 nakładająca karę pieniężną na podmiot Usługi Komunalne i Transportowe Łukasz Wilk). Powyższe tłumaczono m.in. brakiem określenia w ucpg terminu na wszczęcie postępowania z urzędu, a także brakiem terminów przedawnienia. Ponadto ustalono, że Burmistrz zastosował niezgodny z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach²⁶, sposób liczenia okresu opóźnienia, tj. do okresu opóźnienia, za który naliczano karę pieniężną nie wliczano dnia złożenia sprawozdania.

W **gminie Lesznówola** wójt nie nałożyła trzech kar pieniężnych (w łącznej wysokości 5,7 tys. zł) na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy przekazali półroczne sprawozdania po terminie. W trakcie kontroli ustalono, że trzy sprawozdania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości²⁷ zostały złożone Wójtowi Gminy Lesznówola po upływie od 11 do 29 dni od terminu

²⁵ Miasto st. Warszawa, gmina Lesznówola, miasto i gmina Piaseczno, miasto Lublin, miasto Choroszcz.

²⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 165, poz. 1373, ze zm. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 58 oraz art. 87 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).

²⁷ Podmioty były wpisane do Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez Wójta Gminy Lesznówola.

wskazanego w art. 9n ust. 2 ucp²⁸. W trakcie kontroli NIK, 27 i 31 października 2017 r. ww. podmiotom zostały wysłane zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie nieprzekazania półrocznych sprawozdań w terminie.

W **mieście st. Warszawa** pracownicy Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi nie podejmowali działań w stosunku do przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej, którzy nie wywiązali się z obowiązku złożenia łącznie 93 półrocznych sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 6 ucp (na 399 sprawozdań, które powinny być złożone). Jak wyjaśniono, nie wzywano przedsiębiorców do złożenia półrocznych sprawozdań z uwagi na brak podstawy prawnej w tym zakresie. Prezydent m.st. Warszawy w 2017 r. wszczął postępowanie w stosunku do przedsiębiorcy, który nie złożył w 2016 r. półrocznych sprawozdań, które zakończyło się wydaniem prawomocnej decyzji wykreślającej przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej. Ponadto, według wyjaśnień planowane są działania mające na celu ustalenie, czy podmioty nieskładające sprawozdań nadal prowadzą na terenie m.st. Warszawy działalność objętą wpisem do rejestru. W trakcie kontroli stwierdzono też nierzetelne działania, polegające na niewszczynianiu postępowań w sprawie nałożenia kary pieniężnej bądź opieszałym wszczynaniu tych postępowań wobec pięciu przedsiębiorców, którzy złożyli sześć z 13 sprawozdań półrocznych po terminie, określonym w art. 9n ust. 2 ucp. Powyższe tłumaczono obłożeniem pracowników innymi zadaniami oraz brakiem w przepisach terminu, w którym organ zobowiązany jest do wszczęcia postępowania wyjaśniającego zmierzającego do wymierzenia sankcji. Jednocześnie w stosunku do dwóch podmiotów w dniu 23 października 2017 r. wszczęto postępowania w sprawie nałożenia kary za przekazanie po terminie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli.

Zdaniem NIK, wszczynanie postępowań w przedmiotowych sprawach dopiero po upływie od około miesiąca do ponad roku było nieuzasadnione i było działaniem nierzetelnym. Mimo, że w przepisach nie określono terminu na wszczęcie postępowania z urzędu, to z ogólnych zasad postępowania administracyjnego wynika obowiązek szybkości postępowania (art. 12 ust. 1 Kpa). Obowiązek nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe złożenie sprawozdania wynika z art. 9x ust. 1 pkt 5 ucp. A zatem sam fakt niedotrzymania terminu złożenia sprawozdania jest podstawą do wszczęcia postępowania i wydania decyzji w tej sprawie. Wysokość kary naliczana jest za każdy dzień opóźnienia bez względu na okoliczności powodujące opóźnienie. Ponadto NIK zauważa, że w myśl art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Zdaniem NIK, gminy które odstąpiły od nakładania kar pozbawiły się w ten sposób należnych

²⁸ Sprawozdanie zerowe podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za II półrocze 2016 r. sporządzone przez Usługi Komunalne i Transportowe Łukasz Wilk zostało wysłane do Urzędu 17 lutego 2017 r. (tj. 17 dni po terminie), Sprawozdanie zerowe podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2017 r. sporządzone przez Usługi Komunalne i Transportowe Łukasz Wilk zostało wysłane do Urzędu 29 sierpnia 2017 r. (tj. 29 dni po terminie), Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2017 r. sporządzone przez P.P.H.U. POLBLUME Zbigniew Miazga zostało wysłane do Urzędu 11 sierpnia 2017 r. (tj. 11 dni po terminie).

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

dochodów i możliwości efektywnego dyscyplinowania podmiotów uczestniczących w procesie sprawozdawczym.

W ośmiu spośród 22 skontrolowanych gmin wójt, burmistrz lub prezydent miasta nałożył karę pieniężną na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, głównie za składanie sprawozdań po terminie³⁰. Należy podkreślić, że na żadną ze skontrolowanych 22 gmin i dwóch spółek miejskich (MPO Kraków i Ekosystem Wrocław) wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie nałożył kar pieniężnych, o których mowa w art. 9z ucpg.

Obowiązek sprawozdawczy gmin

3. Zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ucpg wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazania go marszałkowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, marszałek województwa wzywa wójta do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni, a w sytuacji gdy jest to drugie lub kolejne wezwanie – w terminie 14 dni (art. 9r ust. 2 ucpg).

Wszystkie skontrolowane gminy terminowo przekazały roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Sprawozdania te były kompletne i zawierały informacje określone w art. 9q ust. 3 ucpg, tj. m.in. informację o: masie poszczególnych rodzajów odebranych z terenu gminy odpadów komunalnych, działających na terenie gminy punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Nieprawidłowości w rocznych sprawozdaniach gmin

Kontrola NIK aż w 11 gminach (50%) wykazała nierzetelne sporządzenie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 9q ust. 1 ucpg i przekazanie marszałkom nierzetelnych danych sprawozdawczych w zakresie m.in. masy odpadów komunalnych zebranych i odebranych z terenu gmin³¹. Zakres błędów był zróżnicowany, a przyczyną ich powstania była głównie niestaranność na etapie weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach sporządzonych przez podmioty odbierające odpady komunalne bądź zupełny brak weryfikacji danych źródłowych, czyli dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

³⁰ Miasto st. Warszawa, miasto i gmina Piaseczno, miasto Wrocław, miasto Opole Lubelskie, miasto Lublin, miasto i gmina Niepołomice, miasto Kraków, gmina Łomża.

³¹ Miasto i gmina Piaseczno, miasto Wołomin, gmina Lesznowola, gmina Kłodzko, miasto i gmina Wiązów, miasto Wrocław, miasto Opole Lubelskie, miasto Kraków, miasto Choroszcz, gmina Łomża, gmina Lubicz.

Przykłady

W **mieście i gminie Piaseczno** w sprawozdaniu burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. podano nierzetelne dane o łącznej masie odebranych odpadów komunalnych nieulegających biodegradacji oraz o masie selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Dane te, w wyniku nierzetelnej weryfikacji przez Gminę, były niezgodne z dokumentami źródłowymi, tj. kartami ewidencji odpadów. Zostały one w sprawozdaniu zawyżone (od 42 Mg do 251,6 Mg) lub zaniżone (od 8,7 Mg do 14,8 Mg). Naczelnik WGO wyjaśniła m.in., że przy sporządzaniu sprawozdania Burmistrza za 2016 r., gmina nie przeprowadziła kontroli kart ewidencji odpadów przyjmując dane zawarte w przekazanych sprawozdaniach półrocznych PUK Piaseczno, gdyż uznano, że dane tam zawarte mają swoje wierne odzwierciedlenie w prowadzonych przez przedsiębiorcę kartach ewidencji odpadów. Poinformowała, że w związku z ujawnionymi przypadkami niezgodności danych ilościowych zawartych w prowadzonej przez PUK Piaseczno ewidencji odpadów, będzie na bieżąco dokonywana kontrola powyższych dokumentów.

W **gminie Lesznowola** ustalono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach podmiotu odbierającego odpady komunalne za I i II półrocze 2016 r. wykazano nieprawidłowe dane w sprawozdaniu wójta. W konsekwencji błędnie wyliczono i wykazano poziomy recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. W sprawozdaniach przedsiębiorcy zawyżano bądź zaniżano dane odnośnie mas poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych: nie wykazano np. 4,2 Mg zmieszanych odpadów opakowaniowych, zawyżono o 175,8 Mg masę odpadów ulegających biodegradacji, nie wykazano przeterminowanych leków, zużytych baterii i akumulatorów. Popełniono także błędy w sprawozdaniu wójta z powodu błędnego przenoszenia danych z sprawozdań przedsiębiorcy. Zastępca wójta zobowiązała się do wezwania przedsiębiorcy do skorygowania błędnych danych w sprawozdaniach i skorygowania sprawozdania Gminy oraz niezwłocznego przesłania do Marszałka Województwa Mazowieckiego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

W **mieście Kraków** w sprawozdaniu prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. łączna masa zebranych w tym roku odpadów komunalnych została zaniżona o 4101,300 Mg (inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny i zmieszane odpady opakowaniowe) i zawyżona o 140,830 Mg (odpady ulegające biodegradacji). Różnice, wg wyjaśnień Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej, wynikały z błędnego zakwalifikowania niektórych frakcji odpadów. Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o skorygowanie danych i przedłożenie Marszałkowi Województwa Mazowieckiego zweryfikowanego sprawozdania.

W **mieście Wrocław** dane w sprawozdaniu rocznym dotyczące ilości odebranych odpadów o kodzie 20 01 01 (papier i tektura) zostały omyłkowo przepisane ze sprawozdania przedsiębiorcy przez pracownika sporządzającego sprawozdanie. W sprawozdaniu prezydenta zaniżono te dane o 3 Mg. Jak wyjaśniono, tej sytuacji można byłoby uniknąć, gdyby przepisy nakazywały przedsiębiorcom przekazywanie sprawozdań gminom również w wersji elektronicznej. Jeszcze w trakcie kontroli NIK, została sporządzona korekta sprawozdania prezydenta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r., która została przekazana do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

Niemal we wszystkich skontrolowanych gminach istniała konieczność korekty sprawozdań zarówno tych składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na terenie danej gminy do gmin, jak i sprawozdań składanych przez organy wykonawcze gmin do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Korekty były składane z własnej inicjatywy, jak również na wezwanie organów wykonawczych gmin i marszałków, o którym mowa w art. 9p ust. 2 i 9r ust. 2 ucpg.

NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia w gminach systemowego rozwiązania, które zapewniłoby bieżącą weryfikację otrzymywanych przez gminę od podmiotów zewnętrznych danych sprawozdawczych z dokumentacją źródłową. Jak wykazała kontrola, dane ze sprawozdań tych podmiotów mogą zawierać błędy, a zatem nie powinny być przenoszone bez weryfikacji do opracowywanego przez Gminę rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pobieżna weryfikacja danych lub jej brak powoduje, że marszałkowi województwa przekazywane są informacje niezgodne ze stanem faktycznym.

Opisane wyżej przykłady nierzetelnych sprawozdań rocznych wskazują na brak lub niespójność procedur w systemie kontroli zarządczej. Ma to miejsce nie tylko na etapie weryfikacji sprawozdań półrocznych składanych organowi gminy przez przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości, ale także na etapie prostego sumowania danych z tych sprawozdań do rocznego sprawozdania zbiorczego. Podkreślić należy, że od jakości danych sprawozdawczych na szczeblu podmiotu odbierającego odpady zależy jakość informacji zarządczej o systemie gospodarowania odpadami i osiągniętych efektach jego wdrożenia na pozostałych szczeblach zarządzania, przez gminę, region kraju (samorząd wojewódzki i wojewódzki inspektor ochrony środowiska), aż do szczebla centralnego (Minister Środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska).

Niezgodność danych o masie odpadów w rocznych sprawozdaniach gmin i sprawozdaniach do GUS

W pięciu spośród 22 skontrolowanych gmin nie zapewniono zgodności danych dotyczących masy odpadów komunalnych w przekazywanych sprawozdaniach do GUS (załącznik do sprawozdania SG-01) i do marszałka województwa (roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi)³².

Przykłady

W **gminie Lesznowola** w dwóch sprawozdaniach: do GUS i do Marszałka Województwa Mazowieckiego Gmina wykazała różne wartości dotyczące ilości zebranego papieru i tektury. W pozycji 02 załącznika SG-01 do sprawozdania przekazanego do GUS za 2016 r. wykazano 113,3 ton, natomiast w Sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r. przekazanym do Marszałka WM łączna masa zebranego papieru i tektury wyniosła 108,536 ton. Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że wartość 113,3 ton wykazana w sprawozdaniu do GUS jest błędna, powinno być 108,536 ton, a podczas przygotowywania sprawozdania musiała zostać nieprawidłowo zsumowana jakaś wartość.

³² Miasto st. Warszawa, miasto Wołomin, gmina Lesznowola, miasto Piaski, miasto Dąbrowa Białostocka.

W mieście **Dąbrowa Białostocka** wykazano rozbieżne dane w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, sporządzonych na koniec 2015 r. i 2016 r. z informacjami zawartymi w załączniku do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna. Analiza porównawcza danych zawartych w sprawozdaniach wykazała, że w 2015 r. zaniżono w załączniku do sprawozdania SG-01 informacje o masie odpadów selektywnie zebranych i wysegregowanych z frakcji suchej na terenie gminy o 5,6 Mg od wartości ujętych w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne. W 2016 r. różnica ta wyniosła 29,03 Mg. Burmistrz wyjaśnił, że różnice pomiędzy sprawozdaniami składanymi do GUS i rocznym sprawozdaniem z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. wynikały z błędów rachunkowych pracownika sporządzającego sprawozdanie. Zaniżył on podczas przenoszenia między sprawozdaniami prawidłowe wartości ujęte w sprawozdaniach i analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi podczas podziału ilości odpadów zebranych selektywnie i wysegregowanych w ciągu roku na terenie wiejskim i miejskim. Tym samym zaniżył ilość zebranych selektywnie odpadów podaną w sprawozdaniu SG-01.

Masa zebranych odpadów komunalnych podawana zarówno do GUS (w załączniku do sprawozdania SG-01) jak i w rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywanych do właściwego marszałka województwa powinna być zgodna i odpowiadać rzeczywistej masie odebranych odpadów komunalnych z terenu danej gminy.

5.2. Koszty zagospodarowania odpadów i ustalanie opłat oraz egzekwowanie należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

5.2.1. Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz tworzenie prawa miejscowego

Jednym z bardzo ważnych zadań własnych gminy dla zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie jest dokonywanie, stosownie do wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg, corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji technicznych i organizacyjnych możliwości gospodarowania tymi odpadami.

W corocznej analizie konieczne jest omówienie aktualnej sytuacji gminy, w kontekście zagadnień ujętych w art. 9tb ust. 1 pkt 1–7 ucpg, wyciągnięcie z analizy wniosków, weryfikacja dotychczasowych założeń, planów, a w konsekwencji zaplanowanie działań na kolejny rok.

1. W 20 spośród 22 skontrolowanych gmin terminowo sporządzono i udostępniono na stronie podmiotowej BIP właściwego urzędu gminy roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015–2016, stosownie do wymogu określonego w art. 9tb ust. 2 i 3 ucpg. W dwóch gminach nie w pełni wywiązano się z obowiązku sporządzenia powyższej analizy.

Działania gmin związane ze sporządzaniem analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi

W **gminie Kłodzko** analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016 nie zostały sporządzone z powodu przeoczenia wynikającego – jak wyjaśniono – z nadmiaru uregulowań w ustawie o utrzymaniu czystości oraz licznych obowiązków związanych z nadzorowaniem gospodarki odpadami w gminie.

W **gminie Tarnów** analizy stanu gospodarki odpadami za lata 2015–2016 sporządzono w Urzędzie po terminie określonym w art. 9tb ust. 2 ucpg, zgodnie z którym analizę sporządza się do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy. Opóźnienia w sporządzeniu tych analiz wyniosły 46 i 94 dni. Wójt wyjaśnił, że w związku z tym, iż w „Rocznej Analizie Gospodarki Odpadami Komunalnymi” powinny znaleźć się osiągnięte przez gminę poziomy recyklingu, sporządzenie tych analiz było możliwe po wprowadzeniu i uwzględnieniu w sprawozdaniach rocznych korekt wprowadzonych przez Urząd i przyjętych przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Dopiero po akceptacji przekazanych korekt sporządzono wymagane analizy.

W dwóch spośród 22 skontrolowanych gmin nie upubliczniono analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016 na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, co było niezgodne z art. 9tb ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi podlega publicznemu udostępnieniu na stronie podmiotowej BIP urzędu gminy³³. Powyższe tłumaczono m.in. niedopatrzeniem i długotrwałą weryfikacją związaną z dużą ilością obowiązków w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. W obu gminach analizy zostały upublicznione w BIP w trakcie kontroli NIK.

Nierzetelne dane w analizach

2. W aż 11 gminach (50% objętych kontrolą) analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi została sporządzona nierzetelnie³⁴. Stwierdzono zarówno przypadki nieuwzględnienia w analizach sporządzonych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta niektórych elementów określonych w art. 9tb ust. 1 ucpg, jak i wykazania w tych analizach nieprawidłowych danych o m.in. ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, liczbie mieszkańców oraz kosztach poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów.

Przykłady

W **gminie Lesznowola** w „Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Lesznowola za lata 2015 i 2016” nie uwzględniono informacji o potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Było to niezgodne z art. 9tb ust. 1 pkt 2 ucpg zastępca wójta wyjaśniła, że informacji tych nie uwzględniono w tych analizach przez niedopatrzenie. Ustalono również, że w analizach zawarto nieprawidłowe dane dotyczące:

- liczby mieszkańców, gdzie w 2015 r. i 2016 r. wykazano odpowiednio 25 123 oraz 25 596³⁵. Z danych ewidencji ludności wynika natomiast, że liczba mieszkańców (na 31 grudnia) w tych latach wynosiła odpowiednio 25 067 i 25 586 osób;

³³ Miasto Piaski, miasto Wołomin.

³⁴ Gmina Lesznowola, gmina Lubicz, miasta Piaski, miasta Choroszcz, miasto Wołomin, miasto i gmina Piaseczno, miasto st. Warszawa, gmina Łomża, miasto Lublin, miasto Opole Lubelskie, miasto Kraków.

³⁵ Dotyczy mieszkańców zameldowanych na terenie Gminy na pobyt stały i czasowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W analizach za 2015 r. i 2016 r. wykazano odpowiednio 4264,2 tys. zł³⁶ i 5214,0 tys. zł³⁷. Wydatki na funkcjonowanie systemu odpadów komunalnych, wg sprawozdania rocznego Wójta z wykonania budżetu gminy za 2015 r. i 2016 r., wyniosły w 2015 r. – 4218,4 tys. zł³⁸, a w 2016 r. 5207,9 tys. zł³⁹.

Jak wyjaśniła zastępca wójta, dane dotyczące liczby mieszkańców wykazane w analizach pochodzą z ewidencji ludności Urzędu Gminy i były przekazywane przez telefon. Odnośnie nieprawidłowo wykazanych kosztów wskazała, że wynikają one ze źródła danych będących w posiadaniu Referatu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Urzędu, a nie z księgowości.

W **gminie Lubicz** w analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2016 r. niezgodnie z art. 9tb ust. 1 pkt 3 ucpg wykazano kwotę wydatków (2 201 701zł)⁴⁰ zamiast kosztów (2 202 634 zł) poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Wójt wyjaśnił, że z art. 9tb ust.1 pkt 3 ucpg nie wynika, jaką metodykę należało przyjąć, memoriałową, czy kasową, w związku z powyższym przyjęto metodę kasową. Powyższe wyjaśnienie, zdaniem NIK, nie zasługuje na uwzględnienie bowiem w powyższy przepis wyraźnie wskazuje na koszty, a nie na wydatki.

W **mieście Piaski** nie ujęto w analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcami wpisanymi do rejestru działalności regulowanej, co było niezgodne z art. 9tb ust. 1 pkt 5 ucpg Burmistrz wyjaśnił, że przeprowadza się weryfikację złożonych deklaracji głównie na podstawie ewidencji ludności, tj. danych o liczbie mieszkańców, którzy są ujęci w deklaracjach i ogólnej liczby ludności, które były wartościami bardziej wymiernymi. Aby podać wiarygodną liczbę właścicieli nieruchomości, którzy nie dopełnili obowiązku zawarcia umowy na odbiór odpadów, należałoby w sposób ciągły fizycznie kontrolować wszystkie nieruchomości na terenie gminy.

W **mieście Choroszcz** analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2015 i 2016 nie spełniały wymogów formalnych określonych w art. 9tb ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy ucpg, gdyż nie zawierały informacji o potrzebach inwestycyjnych związanych z gospodarką odpadami komunalnymi oraz informacji o liczbie właścicieli nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami, którzy nie zawarli umowy na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcami wpisanymi do rejestru działalności regulowanej, świadczącymi na terenie gminy usługi w tym zakresie. Ponadto, dane o ilości odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gminy przedstawione w tych analizach nie były spójne ze sprawozdaniami dostarczonymi przez podmioty odbierające odpady komunalne. I tak:

³⁶ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 3257,7 tys. zł; b) administrowania systemem – 960,7 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 45,8 tys. zł.

³⁷ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 4263,8 tys. zł; b) administrowania systemem – 950,3 tys. zł. Wykazano również koszty edukacji ekologicznej – 22,1 tys. zł.

³⁸ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 3257,7 tys. zł; b) administrowania systemem – 960,7 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 47,2 tys. zł – koszty edukacji. Ponadto na koniec roku wystąpiły zobowiązania w kwocie 50,7 tys. zł.

³⁹ W tym koszty: a) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych – 4263,8 tys. zł; b) administrowania systemem – 942,9 tys. zł; c) edukacji ekologicznej – 1,2 tys. zł.

⁴⁰ Powyższa kwota odpowiadała danym zawartym w sprawozdaniu Rb-28 (wydatki zrealizowane).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w analizie za 2015 r. wykazano, że łączna masa odebranych odpadów komunalnych wyniosła 2765,2 Mg podczas gdy ze sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców odbierających odpady wynikało, że odebrano łącznie 2724,7 Mg tych odpadów;
- w analizie za 2016 r. podano, że łączna masa odebranych odpadów komunalnych wyniosła 3709,3 Mg, zaś ze sprawozdań przedsiębiorców wynikało, że odebrano 3569,4 Mg tych odpadów.

Według wyjaśnień pracownika Referatu Geodezji, Rolnictwa i Gospodarki Przestrzennej Urzędu odpowiedzialnego za sporządzenie tych analiz wynika, że gmina nie posiadała danych o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy o odbiór odpadów komunalnych, a także nie planowała inwestycji w zakresie gospodarki odpadami. Natomiast różnice w masie odpadów komunalnych wynikały z błędów rachunkowych, gdyż podmioty odbierające odpady często korygowały składane sprawozdania.

W **mieście Wołomin** w analizie stanu gospodarki odpadami za 2016 r. wykazano odpady o kodzie 20 01 31⁴¹ w ilości 2,09 Mg, mimo że w sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz w sprawozdaniach PSZOK, a także w sporządzonym przez burmistrza rocznym sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r., nie wykazano odpadów o takim kodzie. Ponadto, nie wykazano w analizie stanu gospodarki odpadami za 2015 i 2016 r. odpadów z kodem 19 12 12⁴², mimo że w latach 2015 i 2016 odebrano takich odpadów odpowiednio 784,3 Mg i 245,424 Mg. Jak wyjaśniono, firma, która przygotowywała analizę stanu gospodarki odpadami za rok 2016 popełniła błąd, spowodowany przygotowaniem wielu analiz dla różnych gmin w tym samym okresie. Dane te, w wyniku kontroli NIK, zostały skorygowane, a wersję poprawioną analizy zamieszczono na stronie przedmiotowej BIP.

W ocenie NIK, niesporządzenie lub nierzetelne sporządzanie analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi może znacznie utrudnić lub wręcz uniemożliwić rzetelne ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu, który w założeniu ustawodawcy powinien być sfinansowany z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Prawo miejscowe w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

3. Wszystkie kontrolowane gminy wywiązały się z obowiązku uregulowania w aktach prawa miejscowego istotnych problemów zapewniających tworzenie warunków do prawidłowego wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, tj.:

- ustaliły stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz za odpady komunalne, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, stosownie do wymogu określonego w art. 6k ust. 2a i ust. 3 ucpg;
- określili szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosownie do art. 6r ust. 3–3d ucpg.

⁴¹ Leki cytotoksyczne i cytostatyczne.

⁴² Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

Nieprawidłowości związane z tworzeniem prawa miejscowego stwierdzono w dwóch gminach.

W **gminie Tarnów** projekt uchwały w sprawie sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę, nie został zaopiniowany przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów, co było niezgodne z art. 6r ust. 3c ucpg. Jak podał Wójt było to wynikiem przeoczenia.

W **mieście Choroszcz** podjęta przez Radę Miasta we wrześniu 2015 r. uchwała w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli zamieszkałych nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę, nie określała trybu i sposobu zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne, co było niezgodne z wymogami art. 6r ust. 3d ustawy ucpg. Ponadto projekt tej uchwały nie został zaopiniowany przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, co stanowiło naruszenie art. 6r ust. 3c ustawy ucpg sekretarz gminy wyjaśnił, że powyższe braki wynikały z przeoczenia, spowodowanego zmianą przepisów prawnych.

5.2.2. Działania gmin związane z ustalaniem liczby właścicieli nieruchomości

1. Kontrola wykazała, że w 11 spośród 22 skontrolowanych gmin (50%), wdrożony system gospodarki odpadami komunalnymi nie gwarantował identyfikacji wszystkich miejsc powstawania odpadów komunalnych, a w konsekwencji nie zapewniał objęcia tym systemem wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy zobowiązani byli do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i do ponoszenia z tego tytułu opłat⁴³. W wyniku badania kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym przeprowadzonego na próbie 5330 nieruchomości stwierdzono, że 234 właścicieli nieruchomości (4,4% badanych) nie złożyło wymaganej deklaracji. W wyniku kontroli NIK 19 właścicieli nieruchomości (8,1% właścicieli, którzy nie złożyli deklaracji) złożyło wymagane deklaracje. W mieście Bydgoszcz oraz mieście i gminie Piaseczno odpowiednio wobec 21 i 10 właścicieli nieruchomości, w trakcie kontroli NIK, podjęto działania w celu weryfikacji statusu nieruchomości pod względem istnienia obowiązku do złożenia deklaracji.

W ocenie NIK, główną przyczyną nieszczelności systemu gospodarowania odpadami komunalnymi była nierzetelna weryfikacja przez gminy obowiązku złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości bądź niepodejmowanie w ogóle jakichkolwiek działań przez gminy.

Deklaracje o wysokości opłaty

⁴³ Miasto st. Warszawa, miasto Białystok, miasto Lublin, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Choroszcz, miasto i gmina Nakło nad Notecią, miasto Piaski, miasto i gmina Wiązów, gmina Lesznowola, gmina Łomża, gmina Tarnów.

Przykłady

W **mieście st. Warszawa** w kontrolowanych urzędach dzielnic nierzetelnie weryfikowano obowiązek złożenia deklaracji dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi, w związku z czym, wdrożony w m.st. Warszawa system, pomimo podejmowanych wielu działań kontrolnych, nie zapewnił identyfikacji wszystkich miejsc powstawania odpadów komunalnych. Badanie kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeprowadzone przez NIK na próbie 228 (10,46%) z 2179 punktów adresowych obejmujących wszystkie budynki, które w bazach ewidencji gruntów i budynków miały wpisany rok budowy 2016 i 2017⁴⁴ wykazało, że w siedmiu⁴⁵ przypadkach (3,1%) nie złożono deklaracji pomimo takiego obowiązku.

W **gminie Lesznów** nie zapewniono objęcia systemem zagospodarowania odpadów komunalnych, pomimo podejmowanych działań, wszystkich zobowiązanych właścicieli nieruchomości. Prowadzone od kwietnia 2016 r. na zlecenie wójta kontrole wykazały 670 adresów nieruchomości bez deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, po czym w żadnej z tych spraw nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego i wójt nie wydał żadnej decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 60 ust. 1 ucpg. Należy zauważyć, że kontrola NIK prowadzona na próbie 276 nieruchomości ujawniła kolejnych 16 właścicieli nieruchomości, którzy pomimo takiego obowiązku nie złożyli ww. deklaracji.

W **mieście i gminie Wiązów** pobierano i egzekwowano opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie nierzetelnych danych o liczbie właścicieli nieruchomości objętych systemem gospodarowania odpadami. Przyjęte od mieszkańców deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były weryfikowane z wykazem nieruchomości prowadzonym w Urzędzie przez Wydział Infrastruktury i Rozwoju. W toku kontroli, w ramach badania próby 175 nieruchomości stwierdzono, że właściciele 15 nieruchomości nie złożyli deklaracji, (w odniesieniu do ośmiu nieruchomości sołtysi złożyli deklaracje do Urzędu w toku kontroli NIK). Z kolei wśród 24 poddanych badaniu nowo powstałych nieruchomości, właściciele czterech nie złożyli deklaracji, a w jednym przypadku – w toku kontroli NIK – w Urzędzie podjęto postępowanie wyjaśniające.

W **mieście Choroszcz** wdrożony system nie gwarantował identyfikacji wszystkich miejsc powstawania odpadów komunalnych, bowiem kontrola 464 nieruchomości zaewidencjonowanych w systemie Urzędu wykazała, że 11 właścicieli zamieszkałych nieruchomości (2,4% badanej próby) nie wykonało obowiązku złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Główną tego przyczyną było zaniechanie przez służby miejskie kontroli zarówno podmiotów odbierających i gospodarujących odpadami komunalnymi, jak też właścicieli nieruchomości nieobjętych systemem gospodarowania odpadami.

W **mieście i gminie Nakło nad Notecią** w wyniku przeprowadzonej przez Straż Miejską kontroli 40 nieruchomości⁴⁶, w przypadku których brak było informacji o złożeniu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stwierdzono że 27 kontrolowanych nieruchomości było

⁴⁴ Wg stanu na dzień 2 października 2017 r.

⁴⁵ W dzielnicach: Ursus, Wawer, Wesoła, Wilanów, Włochy, Mokotów.

⁴⁶ Wybranych w toku niniejszej kontroli NIK na podstawie porównania ewidencji nieruchomości, którym w latach 2016–2017 (stan w dniu 6 października 2017 r.) nadano numery posesji (126 obiektów), prowadzonej przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa Urzędu oraz ewidencji budynków w latach 2016–2017 (stan w dniu 6 października 2017 r.) oddanych do użytku (129 obiektów), prowadzonej przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią, z wykazem deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanych przez właścicieli nieruchomości.

niezamieszkałych, trzech nieruchomości nie odnaleziono, w trzech przypadkach właściciel nieruchomości posiadał wymaganą deklarację, zaś siedmiu właścicieli nie złożyło deklaracji. W tych przypadkach Straż Miejska pouczyła kontrolowanych o obowiązku założenia deklaracji.

Posiadanie przez gminy rzetelnych danych o liczbie właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami, a co za tym idzie zobowiązanych do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu. Dane takie dają wiedzę, czy gminny system gospodarowania odpadami objął swoim zasięgiem cały strumień wytwarzanych odpadów komunalnych, a także, czy zapewniony został optymalny poziom finansowania systemu z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości. Kompletności powyższych danych nie zapewni automatycznie, spoczywający na właścicielach, obowiązek składania deklaracji o wysokości opłaty. Natomiast egzekwowanie tego obowiązku nie będzie skuteczne, jeśli gmina nie ustali bazy danych o potencjalnych zobowiązanych i skutecznych procedur aktualizacji i weryfikacji tych danych. NIK zwraca uwagę, że w blisko połowie objętych kontrolą gmin nie weryfikowano bądź dokonywano niepełnej weryfikacji obowiązku złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości i ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdzono, że w niektórych gminach weryfikację obowiązku złożenia deklaracji opierano wyłącznie na danych zawartych w rejestrze meldunkowym oraz dostępnych ewidencjach nieruchomości i ludności. Nie dokonywano natomiast sprawdzenia, czy nieruchomość jest faktycznie zamieszkiwana i czy wytwarzane są na niej odpady komunalne. Jak wykazała kontrola, dla zwiększenia skuteczności weryfikacji zobowiązanych do wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, warto skorzystać z wykorzystywanych przez niektóre gminy rozwiązań, takich jak kontrole straży miejskiej czy też pracowników zajmujących się w gminach administrowaniem i zarządzaniem gospodarką odpadami komunalnymi. Istotne jest też zasięganie informacji w tym zakresie od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

2. W okresie objętym kontrolą, organy wykonawcze sześciu gmin (tj. ponad 27% kontrolowanych gmin) nie wydawały decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niezłożenia przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo w razie uzasadnionych wątpliwości co do rzetelności danych zawartych w deklaracji⁴⁷. W 13 gminach⁴⁸ wydano łącznie 2934 takich decyzji. W trzech gminach nie było potrzeby wydawania takich decyzji, gdyż obowiązek złożenia deklaracji wypełnili wszyscy właściciele nieruchomości⁴⁹.

Działania w razie niezłożenia deklaracji

⁴⁷ Miasto i gmina Piaseczno, miasto i gmina Nakło nad Notecią, gmina Tarnów, miasto i gmina Wiązów, gmina Lesznowola, miasto Piaski.

⁴⁸ Miasto st. Warszawa, miasto Białystok, miasto Bydgoszcz, miasto Lublin, miasto Wołomin, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Choroszcz, miasto i gmina Solec Kujawski, miasto Opole Lubelskie, gmina Łomża, gmina Łuków. Ponadto, w imieniu miasta Kraków zadanie realizowała MPO sp. z o.o. w Krakowie, a w imieniu miasta Wrocław – Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu.

⁴⁹ Gmina Lubicz, gmina Kłodzko, miasto i gmina Niepołomice.

W prawie wszystkich kontrolowanych jednostkach, poza miastem st. Warszawa i gminą Łomża, postępowania wszczynano niezwłocznie po upływie terminu na złożenie deklaracji lub podjęciu uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji.

Przykłady

W **mieście st. Warszawa** prezydent wydał na podstawie art. 60 ust. 1 ucp, 364⁵⁰ decyzje określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji albo dane zawarte w deklaracji budziły wątpliwości. W 22 spośród 24 objętych szczegółowym badaniem spraw związanych z wydawaniem powyższych decyzji (14 spraw z Urzędu Dzielnicy Warszawa Włochy oraz 10 spraw z Urzędu Dzielnicy Warszawa Ursynów), wszczynanie postępowań w tych sprawach następowało po upływie od 31 do 36 miesięcy po terminie na złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właściciela nieruchomości. W ocenie NIK, postępowania te wszczynano opieszale bez zachowania należytej staranności.

Ustalono również, że w 21 z 24 zbadanych spraw, decyzje określające wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wydawane były w terminach od 2,5 miesiąca do 19 miesięcy od wszczęcia postępowania. Było to niezgodne z art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa⁵¹, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ponadto, w części przypadków, pomimo upływu wyznaczonego terminu na załatwienie sprawy, kolejne terminy wyznaczane były dopiero od 1,5 do siedmiu miesięcy od upływu wcześniej wyznaczonego terminu, bądź w ogóle nie były wyznaczane. Działania takie były niezgodne z art. 140 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, w myśl którego o każdym przypadku niezakończonym w właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Warto zaznaczyć, że powyższe opieszale działania oznaczają także opóźnienie w pozyskiwaniu dochodów z tytułu opłat wyznaczonych decyzjami.

Główny Księgowy oraz Kierownik Referatu Wymiaru i Księgowości Opłat za Gospodarowanie Odpadami Komunalnymi Wydziału Budżetowo-Księgowego dla Dzielnicy Ursynów wyjaśnili m.in., że w tamtym okresie wysłana była duża ilość wezwań w jednym czasie, postępowania wszczynane były w późniejszym terminie, aby nie skumulowała się w jednym czasie duża ilość koniecznych do przeprowadzenia postępowań. Wskazali także na okresową absencję pracowników wynikająca z zaplanowanych urlopów, zdarzenia losowe np. zwolnienia lekarskie, nieplanowane urlopy. Natomiast Zastępca Burmistrza Dzielnicy Włochy, podał m.in., że prowadzenie spraw w terminach wskazanych powyżej, wynikało m.in. z braków kadrowych w Wydziale Ochrony Środowiska w Urzędzie Dzielnicy Warszawa Włochy⁵² oraz pracochłonności związanej z uzyskiwaniem wyjaśnień i informacji od innych podmiotów.

W **gminie Łomża** wójt gminy wydał 27 decyzji określających wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec 27 właścicieli nieruchomości po upływie od 21 do 159 dni (przeciętnie po 67 dniach), od dnia zaist-

⁵⁰ Dane dotyczą decyzji dla wszystkich 18 dzielnic m.st. Warszawy.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).

⁵² We wrześniu 2013 r. tylko jeden pracownik, a od lipca 2014 r. dwóch pracowników wydziału zajmowało się sprawami gospodarki odpadami komunalnymi.

nienia zdarzenia uzasadniającego wydanie decyzji. Wynikało to z wydłużonego okresu postępowania dowodowego, które rozpoczynano najczęściej w dniu otrzymania informacji lub zaistnienia zdarzenia, a kończono informacją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

W trakcie kontroli ustalono, że pracownicy siedmiu skontrolowanych gmin skierowali do 952 właścicieli nieruchomości wezwania lub pisma do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁵³. W rezultacie tych działań do kontrolowanych urzędów gmin wpłynęło 336 deklaracji.

5.2.3. Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

1. Łączne koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi powstałe w latach 2015–2017 (I połowa) w kontrolowanych gminach wyniosły 2 177 501,0 tys. zł, w tym najwyższe były koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych – 1 988 020,3 tys. zł (91,3% łącznych kosztów) oraz koszty obsługi administracyjnej tego systemu – 127 873,0 tys. zł (5,9% łącznych kosztów). Łączne przychody w tym okresie wyniosły 2 231 654,8 tys. zł, głównie (99,5%) z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2 219 750,0 tys. zł). Koszty ogółem w 2016 r. wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 46 041,9 tys. zł (5,2%), przy czym warto podkreślić, że spadły koszty obsługi administracyjnej systemu (o 0,7%). Tendencja spadkowa powinna się utrzymać także w 2017 r. Przychody ogółem wzrosły w 2016 r. o 5,6% w stosunku do roku poprzedniego. Uwzględniając po stronie przychodów zmniejszające się należności (z 74 978,2 tys. zł na początek 2015 r. do 72 631,6 tys. zł na początek roku 2016), a po stronie kosztów rosnące zobowiązania (z 39 110,2 tys. zł do 59 095,6 tys. zł) w efekcie zwiększył się deficyt finansowania systemu gospodarowania odpadami (z 25 676,0 tys. zł w 2015 r. do 48 001,5 tys. zł w 2016 r., tj. o 87%). Wystąpił on w 12 objętych kontrolą gminach, przy czym na koniec 2016 r. najwyższy był w mieście st. Warszawa (19 815,1 tys. zł). W latach 2015 i 2016 nie zbilansowano całkowitych kosztów przychodami z opłat za gospodarowanie odpadami, a deficyt w 2016 r. (70 305,2 tys. zł) zwiększył się 9,9% w porównaniu do roku 2015 (63 951,1 tys. zł). Deficyt przychodów z opłat do kosztów ogółem utrzymania systemów gospodarowania odpadami odnotowało w tych latach 15 kontrolowanych gmin, przy czym najwyższy poziom deficytu osiągnęło miasto st. Warszawa (25 947,4 tys. zł na koniec 2015 r. i 37 252,2 tys. zł na koniec 2016 r.).

Zbilansowanie przychodów i kosztów dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi jest obowiązkiem gmin, wynikającym z art. 6r ust. 2 ucpg. Oznacza to, że system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien funkcjonować na zasadzie „samofinansowania”, tzn. jego koszty należy pokryć ze środków uzyskanych przez gminę z opłat od właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady. Dlatego wysokość ponoszonych przez mieszkańców opłat powinna być ustalona na poziomie zabezpiecza-

⁵³ Miasto Lublin, miasto i gmina Piaseczno, miasto Wołomin, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Piaski, miasto i gmina Wiązów, gmina Łomża.

jącym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu. Jak wykazała kontrola, biorąc pod uwagę poszczególne lata, niewielu gminom udało się to finansowanie zbilansować. W ocenie NIK, przejściowa nierównowaga w tym zakresie może zaistnieć nawet w sytuacji, gdy opłaty są dobrze skalkulowane, natomiast trwała nierównowaga w kolejnych latach, zarówno niedoboru i nadwyżki świadczyć może o nieprawidłowo skalkulowanej stawce opłaty. Stwierdzone w toku kontroli przypadki trwałej nierównowagi przychodów i kosztów w gminach pokazują, że powinny one podjąć działania w kierunku pełnego bilansowania się systemu np. poprzez przeprowadzenie analizy i kalkulacji kosztów jednostkowych i przedstawienie radzie gminy propozycji uchwalenia zmienionej stawki na poziomie zapewniającym zrównoważenie dochodów z wydatkami. Zdaniem NIK, taką analizę gminy powinny przeprowadzać nawet raz w roku.

Dochody z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w skontrolowanych gminach w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. wyniosły łączne 2 130 192,0 tys. zł, w tym z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi 1 990 813,2 tys. zł, tj. 93,5% wszystkich uzyskanych dochodów. Wydatki poniesione w tym samym okresie na funkcjonowanie systemu wyniosły łącznie 2 207 635,3 tys. zł, w tym 92,0% na odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych (2 031 564,9 tys. zł) oraz 5,5% na obsługę administracyjną systemu (121 921,2 tys. zł). Podobnie jak w przypadku bilansu przychodów i kosztów, także wydatki w latach 2015 i 2016 były wyższe niż pozyskane dochody. Deficyt w tych latach wyniósł odpowiednio 38 239,6 tys. zł i 54 278,4 tys. zł, a zatem zwiększył się o 41,9%. Deficyt w tym zakresie odnotowało 13 gmin w 2015 r. i 18 gmin w 2016 r. Najwyższy deficyt w tych latach wystąpił w mieście st. Warszawa (odpowiednio 28 780,8 tys. zł i 31 512,1 tys. zł) oraz w mieście Wrocław (odpowiednio 8 309,4 tys. zł i 12 882,6 tys. zł). Szczegółowe dane zawarto w tabeli nr 1 w załączniku nr 6.4 do niniejszej informacji.

Nadwyżka w systemie gospodarowania odpadami

Jedynie w czterech gminach, w całym okresie 2015–2017 (I połowa) utrzymywała się nadwyżka dochodów nad wydatkami na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi⁵⁴. Wśród powodów uzyskania nadwyżki najczęściej wskazywano dynamiczny charakter kosztów ponoszonych przez gminę na funkcjonowanie systemu i ich uzależnienie od wielu czynników, m.in. od liczby właścicieli nieruchomości, terminów uiszczania opłat, ilości i morfologii odebranych odpadów komunalnych. We wszystkich czterech gminach nie zdecydowano się na zmianę wysokości stawek opłaty. Ustawodawca w art. 6r ust. 1aa ucpg, iż środki z opłaty z gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na inne cele. W toku kontroli nie odnotowano przypadków wykorzystywania nadwyżki na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednak kontrola wykazała, że bez wprowadzenia obowiązku ujawnienia rozliczenia zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zestawieniu z wydatkami poniesionymi na finansowanie

⁵⁴ Miasto Kraków, gmina Łomża, gmina Tarnów, gmina Lesznowola.

systemu, trudno ustalić faktyczne przeznaczenie środków uzyskiwanych przez gminy z tytułu pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W mieście Kraków, gdzie nadwyżka dochodów nad wydatkami w latach 2015–2017 (I półrocze) wyniosła 9429,2 tys. zł podkreślano, że jej utrzymywanie jest zasadne w celu zapewnienia możliwości dynamicznego reagowania na zmiany parametrów systemu. Założono ponadto, że dla bezpieczeństwa funkcjonowania systemu nadwyżka finansowa powinna utrzymywać się na poziomie 2–3 miesięcznych wpływów z opłat. W 2016 r. część nadwyżki w wysokości 1999 tys. zł została wykorzystana na sfinansowanie wyposażenia nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, a od 2018 r. ze środków uzyskiwanych z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane jest finansowanie usuwania odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (tj. likwidacji tzw. „dzikich wysypisk”).

W siedmiu gminach (31,8% objętych kontrolą), w całym okresie 2015–2017 (I połowa) utrzymywał się deficyt dochodów do wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi⁵⁵. Wśród przyczyn najczęściej wymieniano wzrost stanu zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wzrost ilości odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców powodujący wzrost kosztów ich zagospodarowania, czy też nieszczelność systemu. Żadna z tych gmin nie zdecydowała się na podwyższenie stawek opłat.

Deficyt w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi

Przykłady

W **mieście Lublin** deficyt dochodów do wydatków na system gospodarki odpadami wzrósł z 730,6 tys. zł za rok 2015 do 3185,7 tys. zł za rok 2016, a za pierwsze półrocze 2017 r. wyniósł 2752,6 tys. zł. Był on rezultatem wzrastającego od 2016 r. stanu zaległości, częściowo spowodowanego opieszałością w podejmowaniu działań windykacyjnych.

W **mieście Białystok** chociaż poborem opłat zostali objęci prawie wszyscy mieszkańcy gminy oraz wzrosła ściągalność zaległości (z 91,1 tys. zł w 2015 r. do 192,6 tys. zł w 2016 r.), to obowiązujące od stycznia 2015 r. stawki opłat nie zapewniły zbilansowania kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami. Wzrósł deficyt przychodów nad kosztami prowadzonej gospodarki odpadami (z 3181,4 tys. zł w 2015 r. do 4520,0 tys. zł w 2016 r.), zaś niedobór w pokryciu kosztów przychodami wzrósł z 2645,2 tys. zł w 2015 r. i 4140,7 tys. zł w 2016 r. Główną tego przyczyną było znaczne zmniejszenie (od 40% do 62,5 %) stawek opłat za gospodarowanie odpadami – w przypadku selektywnej zbiórki odpadów – z 24 zł, 38 zł i 49 zł uchwalonych w marcu 2013 r. do 9 zł, 21 zł i 29 zł w styczniu 2015 r.

W **mieście Wrocław** w okresie objętym kontrolą wystąpił deficyt dochodów nad wydatkami w wysokości 8 309 434 zł za 2015 r., 12 882 563 zł za 2016 r. oraz 62 533 zł za I połowę 2017 r. Jak wskazał dyrektor WŚiR, źródłem pokrycia niedoboru w 2015 i 2016 r. były dochody własne gminy Wrocław, a deficyt spowodowany był ciągłym wzrostem ilości odpadów wytwarzanych przez mieszkańców Wrocławia, w tym wzrostem ilości odpadów zbieranych selektywnie. przy niezmiennych od 2013 r. stawkach opłat. Począwszy od 2017 r.

⁵⁵ Miasto Białystok, miasto Lublin, miasto Wrocław, miasto Wołomin, miasto Choroszcz, miasto i gmina Nakło nad Notecią, gmina Lubicz.

sytuacja powinna się poprawić gdyż zawarto nowe korzystniejsze dla miasta umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

W **mieście Wołomin** w 2015 r. wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi były wyższe od dochodów uzyskanych z opłat za gospodarowanie o 742,9 tys. zł, w 2016 r. o 1491,8 tys. zł, natomiast w I połowie 2017 r. o 625,0 tys. zł. Jak podano, w celu zbilansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi podejmowane są czynności mające na celu uszczelnienie sytemu, poprzez m.in. weryfikację bazy deklaracji z informacjami o zgonach i urodzeniach, kierowanie do Straży Miejskiej wniosków o zwerifikowanie liczby osób zamieszkujących w danych nieruchomościach, bądź czy prowadzona jest działalność gospodarcza, weryfikację złożonych deklaracji z decyzjami o oddaniu budynków do użytkowania, z danymi z Ewidencji Gruntów i Budynków, z danymi z Geomapy, z danymi z CEIDG.

Kalkulacja wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami

2. W przypadku ośmiu gmin rada gminy zmieniała pierwotnie uchwalone stawki opłat za zbieranie i odbieranie odpadów w sposób selektywny oraz za zbieranie i odbieranie odpadów zmieszanych⁵⁶. Spośród tych gmin w sześciu, poza gminą Tarnów i gminą Łomża, jako powód podwyższenia stawki opłaty podawano nie zapewnienie zbilansowania kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami.

Przykłady

W **mieście Choroszcz** od 1 lipca 2017 r. opłaty wzrosły od 60% do 77%⁵⁷. Ich wysokość ustalono w oparciu o przeprowadzoną kalkulację, uwzględniającą koszty dzierżawy pojemników na odpady, koszty administracyjne oraz liczbę gospodarstw. Jak podano ustalone w latach 2015–2017 (do 30 czerwca) stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozwoliły na zbilansowanie przychodów i kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami.

W **mieście Opole Lubelskie** po stwierdzeniu, że za 2015 r. system gospodarowania odpadami komunalnymi nie bilansuje się i wykazuje deficyt w kwocie 331,2 tys. zł, w kwietniu 2016 r. Wydział Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu przeprowadził kalkulację nowych stawek opłat. Stawka miesięczna od osoby za odpady zbierane selektywnie wzrosła z 6 zł na 7 zł na terenach wiejskich i z 8 zł na 9 zł na terenie miasta. Dla zabudowy wielorodzinnej utworzono nową stawkę 18 zł za odpady zmieszane. Podwyższeniu uległy stawki za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, np. za pojemnik 240 l z 22 zł do 40 zł za odpady zebrane selektywnie i z 37 zł do 50 zł za mieszane. Skalkulowane stawki Rada Miejska przyjęła do stosowania od 1 lipca 2016 r.

W **gminie Kłodzko** podejmowano działania w celu zbilansowania przychodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z kosztami funkcjonowania tego systemu. Efektem tych działań było podwyższenie stawek opłat dokonane przez Radę w styczniu 2016 r. i 2017 r. W wyniku podwyższenia stawek opłat w 2016 r. zmniejszył się deficyt o ponad 46% w porównaniu do 2015 r.

⁵⁶ Miasto Choroszcz, miasto i gmina Solec Kujawski, miasto i gmina Niepołomice, miasto Opole Lubelskie, gmina Lesznówola, gmina Łomża, gmina Tarnów, gmina Kłodzko.

⁵⁷ Na przykład w przypadku zabudowy jednorodzinnej stawka opłaty dla mikro gospodarstwa za odpady zbierane selektywnie wzrosła z 7 zł do 12 zł, a za odpady zmieszane – z 16 zł do 27 zł, natomiast w zabudowie wielorodzinnej – wzrosła odpowiednio z 5 zł do 8 zł i z 13 zł do 22 zł. W przypadku gospodarstw dużych w zabudowie jednorodzinnej stawka opłaty za odpady zbierane selektywnie wzrosła z 23 zł do 38 zł, a za odpady zmieszane – z 59 zł do 98 zł, zaś w zabudowie wielorodzinnej – odpowiednio z 19 zł do 31 zł i z 47 zł do 78 zł.

Kontrola wykazała, że w gminie Tarnów i gminie Łomża rady gmin skorzystały z podwyższenia stawek opłat mimo, że w całym okresie 2015–2017 (I połowa) utrzymywała się nadwyżka przychodów nad kosztami funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Podwyższenie stawek opłat tłumaczono m.in. wzrostem kosztów funkcjonowania systemu wynikającym z wdrażania nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w podziale na frakcje, a także przeprowadzoną kalkulacją w zakresie ilości odebranych odpadów komunalnych oraz liczby złożonych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty.

Kontrola wykazała, że decyzja rady gminy o podwyższeniu stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zawsze związana była z brakiem bilansowania się przychodów i kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Na podwyższenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpływała też analiza w zakresie ilości wytwarzanych przez mieszkańców odpadów komunalnych na terenie gminy. Dlatego też, przed każdą zmianą stawek opłaty istotne jest przeprowadzenie rzetelnej kalkulacji wszystkich elementów wpływających na koszty funkcjonowania systemu, a szczególnie tych, o których mowa w art. 6k ust. 2 pkt 1–4 ucpg.

Zdecydowana większość ankietowanych mieszkańców gmin objętych kontrolą (93,2%) posiadała wiedzę o wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązującej w ich gminach (najwięcej – 98,6% mieszkańcy gmin wiejskich). Mimo to aż 55,2% respondentów podało, że nie ma zdania co do ich wysokości ustalonej przez gminę (w tym przypadku najwięcej – 57,2% to mieszkańcy gmin miejskich).

5.2.4. Egzekwowanie należności z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Łączna kwota zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 22 skontrolowanych gminach wzrastała i na koniec 2015 r. wyniosła 48 087,6 tys. zł, w 2016 r. 48 855,1 tys. zł, a na koniec I półrocza 2017 r. 49 777,0 tys. zł. Największe zaległości wystąpiły w dużych miastach, w szczególności we Wrocławiu (odpowiednio: 25 672,3 tys. zł, 22 499,3 tys. zł i 21 062,6 tys. zł) oraz w Warszawie (odpowiednio: 10 264,7 tys. zł, 11 102,3 tys. zł i 12 207,7 tys. zł). Zaległości w tych dwóch miastach stanowiły średnio 12% i 4,5% rocznych przychodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W mieście Wrocław przygotowaniem, wystawianiem, rozliczaniem i ewidencjonowaniem upomnień i wezwań oraz tytułów wykonawczych dotyczących należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami zajmowała się Spółka Ekosystem. W latach 2016–2017 (I połowa) zostało wystawionych 55 952 upomnień opiewających na kwotę 42 142,3 tys. zł, co skutkowało spłaceniem zaległości na kwotę 28 471,0 tys. zł. Po bezskutecznym upływie terminów wyznaczonych w wysyłanych upomnieniach wystawiono in skierowano do egzekucji w ww. okresie 3906 tytułów wykonawczych na kwotę 6254,0 tys. zł. Wyegzekwowano 4009,4 tys. zł. Dzięki kon-

sekwentnym działaniom windykacyjnym tej spółki, znaczące w 2015 r. zaległości systematycznie się zmniejszają.

Nieskuteczne działania w egzekwowaniu zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

1. W 14 gminach nie podejmowano skutecznych działań w celu wyegzekwowania zaległości od właścicieli nieruchomości zalegających z opłatami za odbiór odpadów komunalnych⁵⁸.

Przykłady

W **mieście st. Warszawa** w przypadku 21 z 23 zbadanych spraw (91,3%) z Urzędu Dzielnicy Warszawa Mokotów oraz Urzędu Dzielnicy Warszawa Wawer stwierdzono, że upomnienia do dłużników zalegających z opłatami z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wysyłane były kilka razy w roku, w terminach od 11 dni do 4 lat i 3 miesięcy od powstania zaległości wskazanej w upomnieniu. Upomnienia dotyczyły najczęściej zaległości powstałych w ciągu kilku lub nawet kilkunastu miesięcy. Ustalono, że w obydwu ww. dzielnicach nierzetelnie podejmowano działania w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych w stosunku do zobowiązanych. Tytuły wykonawcze nie były wystawiane w terminach wynikających z upomnień. W przypadku 16 zbadanych spraw (69,6%) stwierdzono, że tytuły wykonawcze zostały wystawione od 15 do 878 dni od dnia, w którym upłynął termin na zapłatę zaległości wskazany w upomnieniu. Burmistrzowie ww. dzielnic jako przyczynę zwłoki w wysyłaniu upomnień oraz tytułów wykonawczych podawali m.in. czynniki techniczno-organizacyjne związane ze szczególną specyfiką opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz znaczną ilość kontrahentów występujących na terenie tych dzielnic, a także niewystarczającą obsadę kadrową.

W **mieście Bydgoszcz** ustalono, że w przypadku 75 spośród 127 zbadanych wysłanych upomnień na łączną kwotę 155,8 tys. zł, dotyczących 20 największych dłużników, upomnienia wystawiono po upływie 30 dni od daty powstania zaległości. Opóźnienia spowodowane były w szczególności częstymi błędami wdrożonego oprogramowania informatycznego obsługującego system gospodarki odpadami, czy też koniecznością anulowania upomnień zawierających błędy formalne (np. brak nr PESEL) i ponownego ich wystawiania.

W **mieście i gminie Wiązów** na podstawie badania próby 20 największych dłużników w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stwierdzono wysyłanie upomnień do tych dłużników od dwóch do pięciu miesięcy od dnia powstania zaległości, natomiast tytuły wykonawcze wystawiano w okresie od sześciu do 12 miesięcy od terminu określonego w upomnieniu. Skarbnik Gminy Wiązów wyjaśniła, że w Urzędzie przyjęto praktykę wysyłania upomnień dłużnikom raz na kwartał oraz wystawiania tytułów wykonawczych nie rzadziej niż jeden raz do roku.

W **gminie Kłodzko** w odniesieniu do 18 spośród 20 zbadanych dłużników wszczęto postępowanie egzekucyjne (wystawiono tytuły wykonawcze i przekazano je do Urzędu Skarbowego w Kłodzku). Badanie wykazało, że tytuły wykonawcze wystawione zostały w terminie od dwóch do 128 dni od daty upływu terminu uregulowania zobowiązania określonego w upomnieniu wysłanym przez Urząd skarbnik gminy wyjaśniła, że Urząd podejmuje postępowanie windykacyjne wobec dłużników zalegających z regulacją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi po upływie trzymiesięcznego okresu zalegania. Tytuły wykonawcze wystawiane są po upływie terminu zapłaty wynikającego z upomnienia wysłanego przez Urząd do dłużnika.

⁵⁸ Miasto st. Warszawa, miasto Wołomin, miasto i gmina Piaseczno, gmina Lesznowola, gmina Kłodzko, miasto i gmina Wiązów, gmina Łuków, miasto Piaski, miasto Lublin, miasto i gmina Solec Kujawski, miasto Bydgoszcz, gmina Łomża, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Białystok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **mieście Piaski** stosowano praktykę poprzedzania tytułów wykonawczych kilkukrotnymi upomnieniami kierowanymi do dłużników. Do objętych analizą 20 dłużników⁵⁹ skierowano ogółem 69 upomnień, przy czym ani jedno nie zostało wysłane w terminie do 30 dni od powstania zaległości. Jedno upomnienie wysłano po 31 dniach, jedno po 61–90 dniach, 18 (26,1%) w terminie od 91 do 180 dni od powstania zobowiązania, 25 (36,3%) od 181 do 360 dniach, 24 (34,8%) od 361 do 540 dni. Na 25 tytułów wykonawczych ani jeden nie został wystawiony nie później niż 30 dni od bezskutecznego upływu siedmiodniowego terminu wyznaczonego w upomnieniu. Pięć tytułów wykonawczych (20%) wystawiono po 211–400 dniach, 17 (68%) po 401–500 dniach, dwa (8%) po 501–900 dniach, jeden (4%) po 1121 dniach. Ww. upomnieniami objęto zaległości na kwotę 39 607 zł. W wyniku upomnień odzyskano 21 656 zł (54,7% należności objętych upomnieniami). Tytułami wykonawczymi objęto 19 678 zł zaległości, a w postępowaniu egzekucyjnym odzyskano 3870 zł (19,7%). Burmistrz m. Piaski wyjaśnił, że w 2016 r. nie wystawiano tytułów wykonawczych ze względu na nagromadzenie obowiązków związanych ze zmianą pracownika, zaś w 2017 r. tytuły wykonawcze wystawiano zbiorczo.

Kontrola wykazała szereg przypadków opieszalejszych działań gmin w podejmowaniu czynności zmierzających do windykacji należności od właścicieli nieruchomości, którzy uchylają się z opłatami za gospodarkę odpadami. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, w myśl którego wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Zgodnie z art. 125 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy powinien działać bez zbędnej zwłoki. Egzekucji administracyjnej podlegają podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa. W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁰, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia gmina może, jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. NIK zwraca uwagę, że działania te powinny zostać wszczęte niezwłocznie i nie mogą opóźniać procesu windykacji. Stosownie do postanowień § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia upomnienie należy wysłać do dłużnika niezwłocznie, ale nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynikało, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Części nieterminowych wpłat można uniknąć informując szczegółowo właścicieli nieruchomości o terminach i sposobie płatności. Dlatego należy

⁵⁹ Mających najwyższe kwotowo zaległości (od 990 zł do 4212 zł) w regulowaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przekraczające dziesięciokrotność kosztów upomnienia (116 zł). Ich zaległości z tego tytułu na dzień 31.12.2016 r. wynosiły łącznie 32 437 zł.

⁶⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dołożyć wszelkich starań, aby szczegółowa informacja o opłatach za gospodarowanie odpadami dotarła do każdego mieszkańca.

Inne nieprawidłowości
związane
z egzekwowaniem
zaległości

2. Kontrola NIK w zakresie egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazała również inne nieprawidłowości.

Przykłady

W **gminie Lesznwola** w przypadku 12 upomnień nie zastosowano art. 62 § 1a ustawy OP⁶¹, tj. nie zaliczono dokonanej przez dłużnika wpłaty w pierwszej kolejności na poczet kosztów wystawionych upomnień. Kierownik Referatu GOK wyjaśnił, że na początku obowiązywania tego przepisu przeoczono w niektórych przypadkach możliwość zaliczenia wpłat w pierwszej kolejności na koszty upomnienia oraz że obecnie przepis jest stosowany w każdym przypadku, chyba że dłużnik we wpłacie zadysponował kwotą na konkretny cel, np. opłatę za dany miesiąc.

Ponadto w jednym przypadku zaliczono wyegzekwowane przez Urząd Skarbowy środki pieniężne, na inne zaległości, niż wskazane w tytule wykonawczym przekazanym do tego Urzędu, na podstawie art. 62 OP. Zastępca wójta wyjaśniła, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie wierzycieli należności pieniężnych Naczelnik US w Piasecznie informowany był niezwłocznie o każdej wpłacie dokonywanej przez dłużnika. Wyjaśniła również, że pomimo działań informacyjnych i upomnień, na podatniku nadal ciążyły zaległości. Do wpłaty z US zastosowano przepis art. 62 ustawy OP i zaliczono ją na najstarsze zaległości i odsetki. Wskazała również, że US nie przesłał do Urzędu żadnych zarzutów dotyczących egzekucji tytułu wykonawczego.

W ocenie NIK, Urząd zastosował nieprawidłową podstawę prawną gdyż przepis art. 62 ustawy OP stosuje się w przypadkach dokonania wpłaty przez dłużnika, a nie do wpłat dokonywanych przez US.

W **mieście i gminie Piaseczno** nie wydawano postanowień, o których mowa w art. 62 § 4 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia wydaje się postanowienie, na które służy zażalenie, z zastrzeżeniem § 4a⁶². Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Finansowego wpłaty są automatycznie księgowane na poczet najstarszych zaległości, a postanowienia nie są wystawiane, ponieważ działanie takie spowodowałoby, że po każdym zaksięgowaniu dnia należałoby przeanalizować każdą kartę i każdą wpłatę pod kątem czy podatnik wpisał w tytule przelewu na jakie należności należy wpłatę zaliczyć. Po czym na każde takie księgowanie wydawać postanowienia zgodnie z powołanym wyżej przepisem.

Każda sytuacja, o której mowa w art. 62 § 4 Ordynacji podatkowej bezwzględnie wymaga wydania postanowienia z urzędu, chyba, że zachodzą przesłanki określone w § 4a.

W jednym spośród 48 tytułów wykonawczych objętych kontrolą stwierdzono, że tytuł wykonawczy nie został wysłany do urzędu skarbowego. Dopiero w trakcie kontroli NIK skierowano go do urzędu skarbowego. Podobna sytuacja miała miejsce z jednym z upomnień, które nie zostało wysłane do dłużnika. Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśnił, że najprawdopodobniej wystąpił błąd podczas generowania pliku do wydruku (dokumenty te nie zostały wydrukowane).

⁶¹ Przepis obowiązuje od dnia 1 stycznia 2016 r.

⁶² W którym mowa o przypadkach, kiedy takie postanowienie wydaje się wyłącznie na wniosek.

Pracownik wystawiający tytuły wykonawcze oraz upomnienia każdorazowo powinien sprawdzić, czy wszystkie dokumenty zostały wydrukowane, podpisane przez upoważnione osoby oraz wysłane do dłużnika lub urzędu skarbowego.

3. W mieście Piaski wydatki związane z usuwaniem „dzikich wysypisk” i edukacją ekologiczną, a w mieście Lublin wydatki związane z usuwaniem „dzikich wysypisk” zamiast w rozdziale 90002 Gospodarka odpadami ewidencjonowano w innych rozdziałach. Było to niezgodne z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶³. Powyższe tłumaczono kierowaniem się różną interpretacją ujmowania powyższych wydatków w danym rozdziale klasyfikacji budżetowej.

W gminie Lesznowola i gminie Łomża nie dostosowano obowiązujących od 1 października 2010 r., zasad rachunkowości urzędu do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁴. W gminie Lesznowola ewidencja pomocnicza opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie została ujęta w dokumentach regulujących gospodarkę finansową gminy (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a), zaś w gminie Łomża nie opisano systemu informatycznego, zawierającego wykaz procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania używanego do prowadzenia księgowości wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, a także nie uaktualniono wykazu dopuszczonego do stosowania oprogramowania komputerowego (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c). Powyższe tłumaczono m.in. nadmiarem obowiązków oraz przekonaniem, że wystarczy ogólne ujęcie w zarządzeniach zasad prowadzenia ewidencji analitycznej.

5.3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

5.3.1. Nadzór i kontrola nad postępowaniem z odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 9u ust. 1 ucpg wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy. Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2017 r., w czterech z 22 gmin objętych kontrolą nie skorzystano z bezpośredniej kontroli przestrzegania przepisów ww. ustawy, zarówno wobec właścicieli nieruchomości, jak i podmiotów odbierających odpady komunalne (ograniczano się jedynie do analizy sprawozdań lub doraźnych interwencji)⁶⁵. W kolejnych trzech gminach (13,6%) nie prowadzono kontroli wobec właścicieli nieruchomości⁶⁶. Oznacza to, że nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 oraz art. 5 ust. 6 ucpg prowadzony był nierzetelnie. Pracownicy pozostałych kontrolowanych gmin

Nieprawidłowości związane z klasyfikowaniem wydatków

Działania gmin w zakresie kontroli i nadzoru

⁶³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁶⁵ Miasto Choroszcz, miasto i gmina Wiązów, gmina Tarnów, gmina Kłodzko.

⁶⁶ Miasto Dąbrowa Białostocka, miasto i gmina Niepołomice, gmina Łomża.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

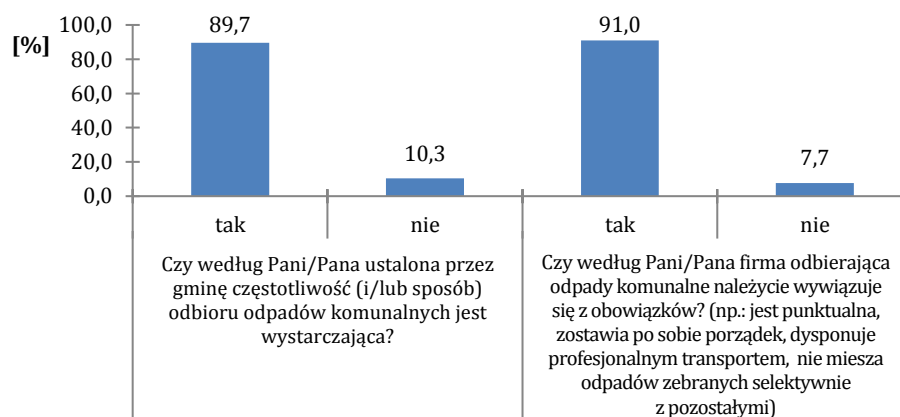
oraz dwóch spółek przeprowadzili łącznie 26 708 kontroli, z czego 97,2% (25 951 kontroli) dotyczyło właścicieli nieruchomości, a 2,8% (757 kontroli) podmiotów odbierających odpady komunalne. W wyniku kontroli nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 553,8 tys. zł, w tym kwota 550,1 tys. zł dotyczyła podmiotów odbierających odpady komunalne. Powodem nakładania kar na podmioty było mieszanie odpadów zebranych selektywnie z odpadami niesegregowanymi, wykorzystania pojazdów niezgodnych z umową, nieterminowego odbierania odpadów, a także nieterminowego dostarczania raportów wynikających z umów.

Brak kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ucpg przez podmioty odbierające odpady komunalne tłumaczono głównie brakami kadrowymi i brakiem możliwości zatrudnienia dodatkowych osób zajmujących się wyłącznie tą problematyką. W gminach w których nie przeprowadzano kontroli nie zapewniono funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Rzetelne wypełnianie przez gminy obowiązków prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ucpg ma istotne znaczenie dla usprawniania procesu wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ujawnianie nieprawidłowości w działaniach zarówno przedsiębiorców odbierających odpady komunalne jak i właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady, z jednej strony dyscyplinuje te podmioty, z drugiej zaś pozwala na identyfikację zjawisk niekorzystnie wpływających na funkcjonowanie systemu, a także ich eliminację.

Wykres nr 2

Opinie o odbiorze odpadów komunalnych i podmiotach je odbierających⁶⁷



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli.

Zdecydowana większość ankietowanych (ogółem – 89,7%, a najczęściej – 94,8% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich) wskazała, że ustalona przez gminę częstotliwość i sposób odbioru odpadów komunalnych jest wystarczająca. Na niewystarczającą częstotliwość odbioru odpadów najczęściej wskazywali mieszkańcy gmin miejskich (17,2%). Respondenci niezadowoleni z częstotliwości odbioru odpadów najczęściej wskazywali na potrzebę częstszego odbierania odpadów zielonych i wielkogabarytowych a także na niewłaściwe dni odbioru odpadów. Ogółem zadowolenie z należytego odbierania odpadów komunal-

⁶⁷ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ interesant nie udzielił odpowiedzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych przez firmy deklarowało 91% ankietowanych (najwięcej – 95,3% mieszkańców gmin wiejskich oraz 90,8% mieszkańców gmin miejskich). Największy odsetek niezadowolonych mieszkańców (9,6%) wystąpił w gminach miejsko-wiejskich. Niezadowoleni z firm odbierających odpady wskazywali, że firmy te pozostawiają bałagan przy kontenerach, mieszają odpady zebrane selektywnie z odpadami zebranymi nieselektywnie, nie dotrzymują terminów odbioru.

Gminy, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, wskazały na niewielką liczbę kontroli przeprowadzanych przez gminy zarówno wobec PSZOK jak i przedsiębiorców odbierających odpady komunalne z ich terenu. Odsetek tych gmin, które w latach 2015–2017 (I połowa) nie objęły kontrolą powyższych podmiotów wyniósł 66,3% (w przypadku PSZOK) oraz 58,5% (w przypadku przedsiębiorców). Największy odsetek w tym zakresie wystąpił w gminach wiejskich odpowiednio 77,3% i 68,7%. Szczegółowe dane w załączniku nr 6.5 do niniejszej informacji.

2. W pięciu spośród 22 gmin objętych kontrolą (22,7%) nie prowadzono ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁶⁸, co naruszało art. 3 ust. 3 pkt 3 ucp. Zaniechanie tłumaczono głównie brakiem określenia w ustawie formy prowadzenia tej ewidencji, a także dużym obciążeniem pracowników zadaniami. Natomiast w kolejnych trzech gminach prowadzona ewidencja nie zawierała części umów na odbieranie odpadów komunalnych⁶⁹. Tłumaczono to przeoczeniem części podmiotów nieobjętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, a także nieprzekazywaniem do gminy wykazu umów w wersji elektronicznej lecz tylko w papierowej.

Prowadzenie ewidencji umów

Należy podkreślić, że bez prowadzenia wymaganej ustawą ewidencji umów gminy nie posiadają pełnej wiedzy o właścicielach nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Bez takiej wiedzy nie jest możliwa rzetelna kontrola prawidłowości wykonania przez właścicieli nieruchomości i podmioty odbierające odpady komunalne obowiązków przestrzegania i stosowania przepisów ucp, a w szczególności czy systemem objęto cały strumień wytwarzanych odpadów komunalnych.

3. We wszystkich 22 kontrolowanych gminach rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 9b ucp.

Rejestr działalności regulowanej

W dwóch spośród 22 gmin objętych kontrolą nieterminowo przekazano właściwemu marszałkowi województwa wykaz podmiotów wpisanych i wykreślonych z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych⁷⁰, co było niezgodne z art. 9c ust. 10 ucp. Opóźnienie w przekazaniu wyniosło od 62 do 231 dni. Powyższe tłumaczono dużą ilością obowiązków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi.

Kontrola wykazała, że w mieście st. Warszawa w udostępnionym na stronie internetowej BIP wykazie firm wpisanych do rejestru działalności regulo-

⁶⁸ Miasto Wrocław, miasto Dąbrowa Białostocka, miasto Choroszcz, miasto i gmina Nakło nad Notecią, miasto i gmina Niepołomice.

⁶⁹ Miasto Lublin, gmina Lubicz, gmina Tarnów.

⁷⁰ Miasto Opole Lubelskie (62 dni) oraz miasto Wołomin (231 dni).

wanej nie ujęto szczęściu podmiotów świadczących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a także figurowały dwa podmioty, które zostały wcześniej wykreślone z rejestru działalności regulowanej. Było to niezgodne z §7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁷¹, zgodnie z którym treści zgromadzone na stronach BIP są udostępniane w jakości nie pozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości. Brak wpisów firm oraz uwidocznienie wpisów firm wykreślonych z rejestru tłumaczono przyczynami technicznymi. Wykaz dostępny na stronie internetowej BIP został skorygowany w trakcie kontroli NIK.

Ustalono również, że przekazany przez Burmistrza Miasta i Gminy Nakła nad Notecią Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego wykaz podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za 2016 r. nie zawierał wszystkich danych o tych podmiotach, tj.: numeru identyfikacji podatkowej, numeru identyfikacyjnego REGON, określenia rodzaju odbieranych odpadów komunalnych i numeru rejestrowego. Stanowiło to naruszenie wymogów określonych w art. 9c ust. 9 ucpg w związku z art. 9b ust. 4 pkt 2–5 ucpg. W trakcie kontroli NIK, burmistrz przekazał marszałkowi województwa aktualny wykaz podmiotów posiadających wpis do rejestru działalności regulowanej wraz z wymaganymi danymi.

Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych

4. Wszystkie 22 gminy objęte kontrolą wywiązały się z obowiązku utworzenia punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Według stanu na 30 września 2017 r. funkcjonowało na ich terenie ogółem 30 PSZOK-ów. Ponadto w mieście Kraków oprócz dwóch PSZOK funkcjonowało 697 gniazd z pojemnikami na odpady zbierane selektywnie, a na terenie gminy Nakło nad Notecią uruchomiono 10 Minipunktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (tzw. Minipszoki), do których mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej mają możliwość dostarczania odpadów selektywnych w jednym worku. W kolejnych siedmiu gminach funkcjonowały mobilne punkty odbioru odpadów komunalnych, głównie wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i zużytych opon⁷². Częstotliwość działania tych punktów wahała się od dwóch razy w tygodniu (miasto st. Warszawa) do jednego lub dwóch razy w roku (w pozostałych gminach objętych kontrolą). Łączne wydatki poniesione przez gminy na tworzenie i utrzymanie PSZOK-ów w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2017 r. wyniosły 34 418,8 tys. zł, tj. 1,6% ogółu wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (2 207 635,3 tys. zł).

W dwóch spośród 22 gmin objętych kontrolą, nie w pełni wywiązano się z obowiązku zapewnienia przyjmowania w PSZOK przeterminowanych leków, co było niezgodne z art. 3 ust. 2 pkt 6 ucpg.

⁷¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.

⁷² Miasto st. Warszawa, miasto i gmina Piaseczno, miasto Opole Lubelskie, miasto i gmina Wiązów, gmina Lesznowola, gmina Łomża, gmina Lubicz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

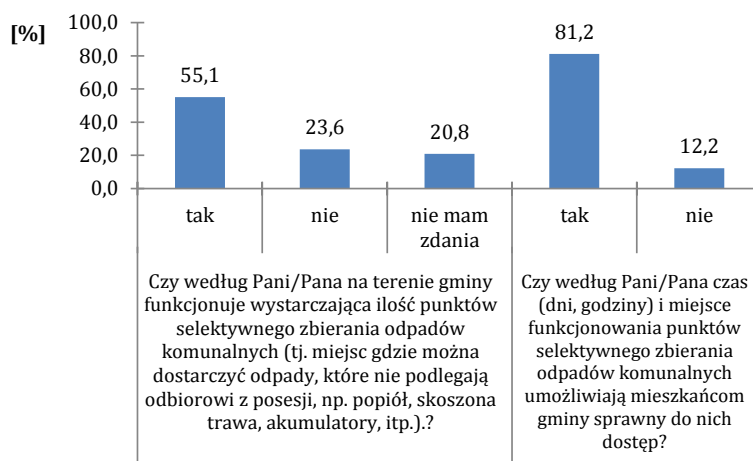
W **gminie Łomża** nie zapewniono wszystkim mieszkańcom pełnej możliwości bieżącego przekazywania do PSZOK przeterminowanych leków. Na jej terenie tylko w punkcie aptecznym w Wygodzie ustawiono mały pojemnik na te odpady, z którego w okresie od stycznia 2016 do września 2017 r. nie odebrano tych odpadów, celem przekazania ich do dalszej utylizacji. Jak podał p.o. Naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska przeprowadzone w maju 2017 r. oględziny tego pojemnika wykazały, że jest on wypełniony w ok. 20% jego pojemności (wynoszącej 20 litrów) stąd też nie zachodziła potrzeba przekazania ich do utylizacji.

W **gminie Lubicz** z analizy rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi kierowanych do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wynikało, że przeterminowane leki oznaczone kodami 20 01 31 i 20 01 32 nie były przez PSZOK w 2015 i 2016 r. przyjmowane od mieszkańców Gminy. Kierownik Referatu Gospodarki Odpadami powyższe wyjaśniła przeoczeniem oraz poinformowała o przygotowaniu nowego regulaminu zawierającego wymagane informacje.

We wszystkich kontrolowanych gminach warunki działania PSZOK zostały określone w regulaminach ich funkcjonowania i dostosowane do rzeczywistych potrzeb mieszkańców tych gmin. W zdecydowanej większości kontrolowanych gmin (86,4%) funkcjonujące PSZOK-i były dostępne przez pięć-sześć dni w tygodniu, a w trzech gminach dostępność ustalono na jeden dzień w tygodniu⁷³.

Wykres nr 3

Opinie mieszkańców o funkcjonowaniu PSZOK na terenie ich gminy⁷⁴



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli.

Większość ankietowanych (55,1%) wskazała, że liczba funkcjonujących PSZOK na ich terenie jest adekwatna do potrzeb (najwięcej pozytywnych odpowiedzi – 63,2% wystąpiło wśród mieszkańców gmin miejsko-wiejskich). Na niewystarczającą liczbę PSZOK najczęściej narzekali mieszkańcy gmin miejskich (32%). W tej grupie było także najwięcej niezadowolonych z dostępności do PSZOK (ponad 13%), przy czym należy wskazać, że ogólnie dostępność – rozumiana zarówno jako lokalizacja jak i czas otwarcia – była oceniana

⁷³ Miasto Choroszcz (sobota), miasto Opole Lubelskie, miasto i gmina Wiązów.

⁷⁴ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ interesant nie udzielił odpowiedzi.

w zdecydowanej większości pozytywnie. Ogółem zadowolenie w tym aspekcie deklarowało 81,2% ankietowanych, a najwięcej (84,4%) wśród mieszkańców gmin miejsko-wiejskich. Prawie 44% ogółu ankietowanych wskazało, że ma problem z pozbyciem się niektórych odpadów komunalnych powstałych w gospodarstwie domowym. Największy odsetek wśród wskazujących na problem z pozbyciem się odpadów dotyczył mieszkańców gmin miejskich – 55,6% i miejsko-wiejskich – 24,6%. Wśród odpadów, z którymi były największe problemy z pozbyciem ankietowani wskazali na odpady wielkogabarytowe, opony oraz baterie i akumulatory.

Opinie gmin, które odpowiedziały na kwestionariusz NIK, dotyczące funkcjonowania na ich terenie PSZOK zostały zawarte w załączniku nr 6.5 do niniejszej informacji.

We wszystkich 22 kontrolowanych gminach oraz dwóch spółkach gminnych zebrane i odebrane odpady komunalne były przekazywane do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) lub do zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami właściwym dla danej gminy.

Wyniki kontroli wskazują na celowość rozwijania idei tworzenia, oprócz stacjonarnych PSZOK, tzw. gniazd, Minipunktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych oraz mobilnych punktów odbioru odpadów zbieranych selektywnie. Działanie takie, poprzez zwiększony dostęp do takich punktów, powinno przyczynić się do podniesienia jakości odzyskiwanych surowców wtórnych, a w konsekwencji zmniejszenia ilości powstających w gospodarstwach domowych odpadów zmieszanych. Łatwiejszy dostęp do tego typu punktów, z jednej strony w znacznym stopniu może przyczynić się do podniesienia poziomu i jakości wysegregowanych frakcji, a to przyniesie lepsze efekty ekonomiczne gminy przy sprzedaży tych surowców, a z drugiej strony może zwiększyć szczelność systemu.

5.3.2. Postępowanie gmin z „dzikimi wysypiskami”

W 13 z 22 skontrolowanych gmin (59,1%) istnieją lub istniały tzw. „dzikie wysypiska”⁷⁵. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. na terenie tych gmin zostało ujawnionych 5694 „dzikich wysypisk”, z czego zlikwidowano 5633 wysypiska (98,9% ujawnionych wysypisk). W pozostałych dziewięciu gminach takie wysypiska nie istnieją lub ze względu na niewielkie rozmiary likwidowane są na bieżąco. Łączna masa odpadów pochodzących ze zlikwidowanych wysypisk wyniosła 15 672,59 Mg. Na likwidację wysypisk gminy wydatkowały łącznie 5567,3 tys. zł (0,3% wydatków wszystkich kontrolowanych gmin na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Tylko w czterech gminach⁷⁶ i dwóch spółkach gminnych⁷⁷ prowadzone były rejestry „dzikich wysypisk”, natomiast w pozostałych gminach ograniczano się jedynie do prowadzenia rejestru zgłoszeń mieszkańców lub służb miejskich.

⁷⁵ Miasto st. Warszawa, miasto Bydgoszcz, miasto Kraków, miasto Lublin, miasto Wrocław, miasto i gmina Piaseczno, miasto i gmina Solec Kujawski, miasto i gmina Niepołomice, miasto Opole Lubelskie, miasto Piaski, miasto i gmina Wiązów, gmina Łomża, gmina Lubicz.

⁷⁶ Miasto st. Warszawa, miasto Bydgoszcz, miasto i gmina Solec Kujawski, gmina Lubicz.

⁷⁷ MPO sp. z o.o. w Krakowie i Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu.

Zdecydowana większość objętych kontrolą gmin podejmowała działania w celu ustalenia i likwidacji „dzikich wysypisk”.

Przykłady

W **mieście Kraków** bieżącym monitoringiem, ewidencją i likwidacją „dzikich wysypisk” zajmowało się Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w ramach zawartej z miastem umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W latach 2015–2017 (I połowa) MPO zaewidencjonowało 3056 takich wysypisk na terenie Krakowa, które w całości zostały zlikwidowane. Usunięto ok. 17 tys. m³ odpadów wydatkując na ten cel 1127,2 tys. zł.

W **mieście Bydgoszcz** likwidacją „dzikich wysypisk” zajmowała się, na podstawie zawartych z miastem porozumień, Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka”. W latach 2015–2017 (I połowa) ujawniono i zlikwidowano 403 wysypiska, zbierając z nich 1464,8 Mg odpadów. Koszty usuwania odpadów z dzikich wysypisk wyniosły 490,2 tys. zł.

W **mieście st. Warszawa** w latach 2015–2016 zlikwidowano 1484 „dzikie wysypiska” (z 1530 ujawnionych), z których zebrano 9462,85 Mg odpadów. Łącznie na ten cel wydano 1617,2 tys. zł. W poszczególnych dzielnicach miasta st. Warszawy usuwaniem nielegalnych wysypisk zajmują się przedsiębiorcy zajmującymi się pielęgnacją zieleni, których wyłoniono w drodze postępowań przetargowych.

W **mieście i Gminie Solec Kujawski** w latach 2015–2017 (I połowa) zlikwidowano łącznie 13 „dzikich wysypisk”, z których zebrano 182,68 Mg odpadów. Koszt likwidacji tych wysypisk wyniósł 92,8 tys. zł. Likwidacją wysypisk zajmował się Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Solcu Kujawskim.

W **mieście Białystok** miejsca powstawania lokalnych zaśmieceń są identyfikowane oraz likwidowane na bieżąco. Dyrektor Departamentu Gospodarki Komunalnej podała, że Straż Miejska w styczniu 2017 r. przeprowadziła kontrolę, w trakcie której ujawniła zalegające odpady komunalne na jednej posesji. W wyniku czynności wyjaśniających skierowano (do Sądu Rejonowego w Białymstoku) siedem wniosków o ukaranie osób władających przedmiotową nieruchomością.

Działania gmin w celu zidentyfikowania i likwidacji „dzikich wysypisk” nie zawsze były w pełni skuteczne o czym świadczą wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli.

Przykłady

Na terenie **miasta st. Warszawa** na koniec 2015 r. istniały 22 „dzikie wysypiska” o pow. 49 995 m², a na koniec 2016 r. było ich 24 o pow. 43 290 m². Przeprowadzone w dwóch dzielnicach (Praga-Północ, Białołęka) przez NIK oględziny potwierdziły występowanie 16 „dzikich wysypisk” na terenach należących do m.st. Warszawy, jednego na terenie należącym do PKP oraz jednego na terenie należącym do firmy HYDROBUDOWA-6. Burmistrz Dzielnic Praga-Północ poinformował, że usunięcie wysypisk leżących na terenie m.st. Warszawy wskazanych podczas oględzin zostało zlecone firmie wykonawczej, natomiast Burmistrz Dzielnic Białołęka podała, że zlokalizowane dzikie wysypiska odpadów będą likwidowane sukcesywnie, w zależności od posiadanych środków finansowych przeznaczonych na ten cel, a w stosunku do firmy HYDROBUDOWA właściciela nieruchomości zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **gminie Łomża**, pomimo likwidacji czterech „dzikich wysypisk” nie udało się – do czasu zakończenia kontroli NIK – zlikwidować pięciu innych, których powierzchnia wahała się od 50 do 350 m². Wójt Gminy wyjaśnił, że nielegalne wysypiska zlokalizowane na gruntach gminnych są likwidowane sukcesywnie w ramach posiadanych środków na ten cel. Ponadto poinformował kontrolujących o planowanej likwidacji pozostałych wysypisk w 2018 r.

W **mieście i gminie Wiązów** w latach 2015–2017 (I połowa) było niezmiennie pięć „dzikich wysypisk”, które pomimo podejmowanych działań nie zostały trwale zlikwidowane. Oględziny wszystkich pięciu wysypisk⁷⁸ wykazały, że zalegają na nich odpady typu gruz, kamienie, popiół, tworzywa sztuczne, kamienie, tekstylia, szkło, plastikowe części od telewizorów o łącznej masie od około 80 do około 180 ton. Burmistrz podał, że po otrzymaniu od mieszkańców zgłoszenia o takich wysypiskach są podejmowane czynności związane z wizją lokalną oraz działania porządkowe. Wskazał także, że pomimo wydatkowania w latach 2015–2017 (I połowa) kwoty 418,7 tys. zł na bieżące porządkowanie problemowych miejsc nie udało się zlikwidować tych wysypisk. Gmina w najbliższym czasie będzie starać się o pozyskanie dodatkowych środków finansowych z innych instytucji na likwidację wysypisk.

Powyższe przykłady wskazują na potrzebę stałego monitorowania miejsc, w których mieszkańcy porzucają odpady zarówno wytworzone w gospodarstwie domowym jak i te pochodzące spoza tych gospodarstw. Walka z takimi wysypiskami, a właściwie z osobami, które przywożą w te miejsca odpady, nie jest łatwa, ale powinna mieć charakter ciągły z wykorzystaniem wszystkich możliwych środków technicznych jak i zasobów ludzkich.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę skutecznienia już prowadzonych prac edukacyjnych i informacyjnych wśród mieszkańców, prowadzenia rejestru „dzikich wysypisk” zarówno tych zidentyfikowanych jak i zlikwidowanych, a także wykorzystywania do monitoringu wszystkich potencjalnych dostępnych źródeł informacji, m.in. liczne portale internetowe zajmujące się problematyką odpadów, służby miejskie (straż miejska, policja), służby leśne.

Zdjęcie nr 1 i 2

„Dzikie wysypiska” na terenie Miasta st. Warszawa



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

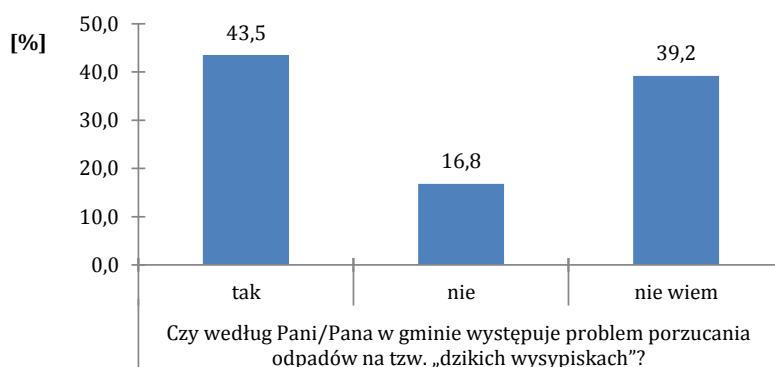
⁷⁸ Zlokalizowane w Częstocicach, Jutrznynie, Gułowie, Jaworowie i Jędrzychowicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tzw. „dzikie wysypiska” to nie tylko problem natury estetycznej, ale w szczególności poważne skutki dla środowiska naturalnego. Podstawowym zagrożeniem jest zwiększenie prawdopodobieństwa pożarów, ponieważ wiele z wyrzucanych śmieci uważa się za łatwopalne. Wysypiska położone blisko wody pitnej mogą przyczynić się do jej skażenia. Poza tym miejsca, gdzie składowane są odpady, stają się wylęgarnią chorobotwórczych bakterii, toksyn i innych składników szkodliwych.

Wykres nr 4

Opinie o występowaniu „dzikich wysypisk” na terenie kontrolowanych gmin⁷⁹



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie badania ankietowego interesantów urzędów uzyskane w trakcie kontroli.

Na problem porzucania odpadów na „dzikich wysypiskach” wskazało 43,5% ankietowanych (najwięcej – 47,6% mieszkańców gmin miejsko-wiejskich). Wśród wskazujących na problem porzucania odpadów jako przyczyny takiej sytuacji prawie 38% wskazywało m.in. przyzwyczajenie, lenistwo w przekazywaniu odpadów do miejsc do tego przeznaczonych, brak odpowiedzialności za tereny wspólne, natomiast ok. 10% wskazało na: unikanie większych opłat za śmieci, brak zgłoszonych nieruchomości do odbioru odpadów oraz brak kontroli właścicieli zobowiązanych do podpisania umowy na odbiór śmieci. Niewiele mniej ankietowanych (ponad 39%) wskazało na brak wiedzy o problemie porzucania odpadów (najwięcej – 41,2% mieszkańców gmin miejskich). Odsetek tych którzy wskazali, że w ich gminach nie występuje problem porzucania odpadów wyniósł niecałe 17%.

Dobre praktyki

Wśród dobrych praktyk, które w sposób skuteczny mogą przyczynić się do likwidacji „dzikich wysypisk” można wskazać rozwiązania, które wprowadziły niektóre z kontrolowanych gmin.

Przykłady

W **mieście Kraków** w ramach monitoringu mieszkańcy mogą skorzystać z aplikacji na urządzenia mobilne Kiedy wywóz, która pozwalała m.in. na dokonanie zgłoszenia na temat miejsc występowania „dzikich wysypisk”. Oprócz tego rozwiązania funkcjonowały tzw. „gniazda” z pojemnikami na papier, szkło, metal i tworzywa sztuczne.

⁷⁹ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ interesant nie udzielił odpowiedzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **mieście st. Warszawa** przekazywane informacje o wykrytych nielegalnych wysypiskach są rejestrowane poprzez infolinię 19 115, za pośrednictwem której mieszkańcy zgłaszają miejsca zalegania odpadów.

W **mieście Bydgoszcz** mieszkańcom dano możliwość zgłaszania terenów zanieczyszczonych poprzez stronę internetową www.czystabydgoszcz.pl. Wszystkie zlokalizowane nielegalne wysypiska były nanoszone na bieżąco aktualizowaną interaktywną mapę, co ułatwiało pracownikom Biura Zarządzania Gospodarką Odpadami Komunalnymi i Straży Miejskiej kontrolę tych miejsc.

W **mieście i gminie Nakło nad Notecią** uruchomiono Minipunkty Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (tzw. Minipszoki), do których mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej dostarczają odpady selektywne w jednym worku.

Działania gmin w zakresie umożliwienia mieszkańcom łatwego dostępu do różnego rodzaju aplikacji czy też dodatkowych punktów zbierania odpadów, powinny sprzyjać ograniczeniu powstawania „dzikich wysypisk”, a w gospodarstwach domowych zmniejszeniu ilości najkosztowniejzych do zagospodarowania odpadów zmieszanych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy wdrożony w gminach system gospodarowania odpadami komunalnymi zapewnia osiągnięcie zakładanych rezultatów?

Cel główny kontroli

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

Cele szczegółowe

1. Czy osiągnięto założone poziomy recyklingu oraz ustalone wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji?
2. Czy gminy szacując koszty zagospodarowania odpadów dysponują rzetelnymi analizami oraz pełnymi danymi o zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami, a także czy efektywnie egzekwują należności z tytułu tych opłat?
3. Czy wdrożony system gospodarowania odpadami komunalnymi jest szczelny?

Kontrolą objęto 24 jednostki, w tym: 22 gminy (z tego: 10 gmin miejsko-wiejskich, sześć gmin miejskich i sześć gmin wiejskich) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie i Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

Kryteria kontroli

- gminach, na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności;
- Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie oraz Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu, na podstawie art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli 22 gmin zostało przeprowadzone badanie ankietowe wśród 648 mieszkańców tych gmin. Wyniki tego badania zostały zaprezentowane na wykresach w rozdziale 5 (Ważniejsze ustalenia kontroli) niniejszej informacji. Ponadto, formularz kwestionariusza dotyczący realizacji zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych został skierowany do 2456 gmin oraz do przewodniczących zarządów związków międzygminnych. Wypełniony kwestionariusz zwróciło do NIK 1980 ogółu gmin, w tym 26 związków międzygminnych skupiających 220 gmin. Dane z badania kwestionariuszowego zaprezentowano w załączniku nr 6.5. do niniejszej informacji.

Inne działania związane z kontrolą

Wyniki kontroli przedstawiono w 24 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 93 wnioski pokontrolne.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika⁸⁰, że zrealizowano 53 wnioski (57,0%) oraz podjęto działania w celu realizacji 28 wniosków (30,1%). Nie przekazano informacji o realizacji 12 wniosków (12,9%).

Pozostałe informacje Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli planowej koordynowanej z inicjatywy NIK w okresie od 1 września 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej oraz pięć Delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁸¹
1.	Departament Administracji Publicznej	Urząd m.st. Warszawy	Prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz	Opisowa
2.		Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	Burmistrz Zdzisław Lis	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Urząd Miejski w Wołominie	Burmistrz Elżbieta Radwan	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.		Urząd Gminy Lesznowola	Wójt Maria Jolanta Batycka-Wąsik	Negatywna
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Białymstoku	Prezydent Tadeusz Truskolaski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.		Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej	Burmistrz Romuald Gromacki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.		Urząd Miejski w Choroszczu	Burmistrz Robert Wardziński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Urząd Gminy Łomża	Wójt Piotr Kłys	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Prezydent Rafał Bruski	Pozytywna
10.		Urząd Miasta i Gminy w Nakle nad Notecią	Burmistrz Sławomir Napierała	Pozytywna
11.		Urząd Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim	Burmistrz Teresa Substyk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Urząd Gminy w Lubiczu	Wójt Marek Olszewski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁸⁰ Dane według stanu na dzień 21 marca 2018 r.

⁸¹ W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁸¹
13.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Prezydent Jacek Majchrowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Urząd Miasta i Gminy w Niepołomicach	Burmistrz Roman Ptak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.		Urząd Gminy w Tarnowie	Wójt Grzegorz Kozioł	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. w Krakowie	Prezes Zarządu MPO Henryk Kultys	Pozytywna
17.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Prezydent Krzysztof Żuk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Urząd Miejski w Opolu Lubelskim	Burmistrz Dariusz Wróbel	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Urząd Miejski w Piaskach	Burmistrz Michał Cholewa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
20.		Urząd Gminy Łuków	Wójt Mariusz Osiak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Prezydent Rafał Dudkiewicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.		Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu	Prezes Zarządu Bartosz Małysa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.		Urząd Miasta i Gminy Wiązów	Burmistrz Jerzy Krochmalny	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.		Urząd Gminy Kłodzko	Wójt Stanisław Longawa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa z dnia
13 września 1996 r.
o utrzymaniu czystości
i porządku w gminach

W art. 1 pkt 1–3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazano, że określa ona:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

Natomiast art. 1a ucpg wskazuje, że w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosuje się przepisy ustawy o odpadach.

Zadania gmin w zakresie
wdrażania systemu
gospodarowania
odpadami komunalnymi

W świetle art. 3 ust. 1 ucpg utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 ucpg gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności:

- tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (pkt 1);
- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych – o ile obowiązek budowy takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (pkt 2 lit. a);
- obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 3);
- nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (pkt 4);
- ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (pkt 5);
- tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a (pkt 6) (zgodnie z art. 3 ust. 2b gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami);

- zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (pkt 7);
- prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (pkt 8);
- udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o (pkt 9):
 - podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (lit. a);
 - miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (lit. b);
 - osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (lit. c)⁸²;
 - punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów (lit. d);
 - zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁸³, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy (lit. e);
- dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 10). Wprowa-

⁸² Do 1 stycznia 2017 r. „osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania”.

⁸³ Dz. U. poz. 1688, ze zm.

dzony nowelą z dnia 28 listopada 2014 r.⁸⁴ art. 9tb ucpg nałożył na wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast obowiązek analizowania stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie danej gminy. Analizę sporządza się na podstawie:

- 1) sprawozdań złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (art. 9n);
- 2) sprawozdań złożonych przez podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 9na);
- 3) własnego sprawozdania rocznego, tj. sporządzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 9q);
- 4) innych dostępnych danych wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Analiza zawiera elementy wskazane w art. 9tb ust. 1, w szczególności:

- 1) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
- 2) potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- 3) koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych;
- 4) liczbę mieszkańców;
- 5) liczbę właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6–12;
- 6) ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy;
- 7) ilość zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych odbieranych z terenu gminy oraz powstających z przetwarzania odpadów komunalnych pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania.

Zgodnie z art. 9tb ust. 2 analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządza się w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy. Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi podlega publicznemu udostępnieniu na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy (art. 9tb ust. 3).

W świetle art. 3b ust. 1 ucpg gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

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

⁸⁴ Art. 9 tb dodany prze art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87).

Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, a także sposób ich obliczania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych⁸⁵. Według ww. rozporządzenia poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia (w %) dotyczący papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła liczony łącznie w 2015 r. miał wynieść 16%, a w 2016 r. 18%, natomiast poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami (w %) dotyczący innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w 2015 r. miał wynieść 40%, a w 2016 r. 42 %.

W świetle art. 3c ust. 1 ucpg gminy są obowiązane ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, a także sposób ich obliczania, uwzględniający uzasadnione szacunki masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r., dane statystyczne dotyczące liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę oraz procentowy udział odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów. Według ww. rozporządzenia dopuszczalny poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w %) w 2015 r. miał wynieść 50%, a w 2016 r. 45%.

W dniu 1 lipca 2017 r. weszły w życie przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Zostało ono wydane na podstawie przepisu art. 4a ucpg. Jak wskazuje się w uzasadnieniu rozporządzenia, jego wydanie zostało podyktowane m.in. niskim poziomem selektywnego zbierania odpadów komunalnych, koniecznością ujednoczenia zasad prowadzenia owego zbierania na terenie kraju, a także chęcią poprawy ich jakości. W myśl § 3 pkt 1–5 tegoż rozporządzenia selektywnie

⁸⁵ Dz. U. poz. 2167. Do 30 grudnia 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 645).

zbiera się papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne i odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Ww. frakcje odpadów, zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, zbiera się w pojemnikach, natomiast dopuszcza się zbieranie wybranych frakcji odpadów w miejscach wytworzenia w workach (§ 2 ust. 2). Sposób selektywnego zbierania frakcji odpadów został określony w § 4 ww. rozporządzenia. I tak:

- frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 1, w skład której wchodzi odpad z papieru, w tym tektury, odpady opakowaniowe z papieru i odpady opakowaniowe z tektury, zbiera się w pojemnikach koloru niebieskiego oznaczonych napisem „Papier” (ust. 1);
- frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, w skład której wchodzi odpad ze szkła, w tym odpady opakowaniowe ze szkła, zbiera się w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło” (ust. 2);
- jeżeli frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 2, zbiera się w podziale na szkło bezbarwne i kolorowe, szkło bezbarwne zbiera się w pojemnikach koloru białego oznaczonych napisem „Szkło bezbarwne”, a szkło kolorowe w pojemnikach koloru zielonego oznaczonych napisem „Szkło kolorowe” (ust. 3);
- frakcje odpadów, o których mowa w § 3 pkt 3 i 4, w skład których wchodzi odpad metali, w tym odpady opakowaniowe z metali, odpady tworzyw sztucznych, w tym odpady opakowaniowe tworzyw sztucznych, oraz odpady opakowaniowe wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne” (ust. 4);
- frakcję odpadów, o której mowa w § 3 pkt 5, zbiera się w pojemnikach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio” (ust. 5).

Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia pojemniki stosowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia oznacza się napisami, o których mowa w § 4, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Zgodnie zaś z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia umowa na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązująca w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, która określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób niezgodny z niniejszym rozporządzeniem, zachowuje ważność na czas, na jaki została zawarta, jednak nie dłuższy niż do dnia 30 czerwca 2021 r.

W myśl art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpg gminy prowadzą ewidencję umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ucpg rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Regulamin stosownie do art. 4 ust. 2 ucpg określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in.:

- 1) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapew-

nienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a (pkt 1 lit. a). Według art. 4 ust. 2a ucpg regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wyżej wymienione;

- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników (pkt 2 lit. a i b);
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (pkt 3);
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (pkt 5).

Rada gminy jest obowiązana, zgodnie z art. 4 ust. 3 ucpg, dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie sześciu miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Zgodnie z art. 5 ust. 6–8 ucpg nadzór nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w art. 5 ust 1–4, w tym w szczególności dot. wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (pkt 1), zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a ucpg (pkt 3), pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ucpg i przepisami odrębnymi (pkt 3b) sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1–4 (nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3–3b), wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. Wykonanie przedmiotowej decyzji, zgodnie z dyspozycją określoną w art. 5 ust. 9, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁶.

Gmina została zobowiązana do stworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują miesz-

Gospodarowanie
odpadami komunalnymi
przez gminę

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

kańcy gminy (art. 6c ust. 1 ucpg). Gmina, zgodnie z art. 6c ust. 2 ucpg może również, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (*dopiero jeżeli rada gminy wyda taką uchwałę, cały obszar gminy zostanie objęty nowym systemem*). Od 1 stycznia 2017 r. znowelizowana ucpg dodała art. 6c ust. 2a, zgodnie z którym, w przypadku gdy rada gminy w drodze uchwały, o której mowa w ust. 2, postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸⁷ na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli tych nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie takich odpadów (*nowelizacja polega na tym, że udzielanie zamówień typu in-house w trybie z wolnej ręki nie będzie miało zastosowania do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w sytuacji gdy rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów z takich nieruchomości. Wówczas odnośnie odbierania odpadów z takich nieruchomości będzie musiał być zorganizowany przetarg w trybie ustawy Pzp*). Od 1 stycznia 2017 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie jest już obowiązany do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ani przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Natomiast, stosownie do art. 6d ust. 1 ucpg, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. uchylony został również art. 6e, zgodnie z którym spółki z udziałem gminy mogły odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Zgodnie z art. 6f ust 1a, umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie albo odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określa instalację lub instalacje, w tym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany przekazać odebrane odpady. W przypadku niewielkich ilości odebranych odpadów selektywnie zbieranych niepodlegających przekazaniu do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych możliwe jest wskazanie podmiotu zbierającego te odpady.

Koszty zagospodarowania odpadów komunalnych, ustalanie opłat i egzekwowanie należności z tytułu tych opłat

Właściciele nieruchomości są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ucpg). Obowiązek ponoszenia ww. opłaty powstaje:

- w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec (art. 6i ust. 1 pkt 1);

⁸⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

- w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i ust. 1 pkt 2).

Art. 6j ust. 1 i 2 ucpg określa metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. I tak, w odniesieniu do **nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy** art. 6j ust. 1 ucpg przewiduje trzy alternatywne możliwości ustalania wysokości opłaty, która powstaje przez pomnożenie stawki ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 tej ustawy przez:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- 2) ilość zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 2) powierzchnię lokalu mieszkalnego.

Wybór sposobu obliczania został pozostawiony radzie gminy, która jednak na podstawie art. 6j ust. 2 może ustalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Na podstawie art. 6j ust. 2a rada gminy w odniesieniu do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, może zróżnicować opłaty w zależności od:

- 1) powierzchni lokalu mieszkalnego,
- 2) liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- 3) odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich,
- 4) rodzaju zabudowy.

W odniesieniu do nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy art. 6j ust. 3 ucpg przewiduje co do zasady, tylko jedną możliwość ustalenia wysokości opłaty wynikającą z pomnożenia liczby zadeklarowanych pojemników z odpadami powstającymi na danej nieruchomości przez stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustaloną przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2, czyli za pojemnik określonej pojemności.

Spośród ww. metod rada gminy dokonuje, w drodze uchwały, wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustala stawkę takiej opłaty, przy czym dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy, a także ustala stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 i 2).

Artykuł 6k ust. 2 wskazuje, co rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest zobowiązana brać pod uwagę. Mianowicie:

- 1) liczbę mieszkańców,
- 2) ilość wytwarzanych odpadów komunalnych,
- 3) koszty funkcjonowania systemu, na które zgodnie z art. 6r ust. 2–2b i 2d składają się:
 - a) koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
 - b) koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
 - c) koszty obsługi administracyjnej systemu;
 - d) koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi;
 - e) koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie;
 - f) koszty zapewnienia pozbywania się wszelkich odpadów;
- 5) przypadki nieregularnego wytwarzania odpadów, w tym sezonowości.

Na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28.11.2013 r.⁸⁸, z dniem 19.12.2013 r. art. 6k ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim nie przewidywał maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, został uznany za niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Nowy ust. 2a wraz z ust. 5 dodane do art. 6k stanowią wykonanie przedstawionego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. Ustawodawca ustalił maksymalne stawki opłat, odnosząc je do przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego, korzystając ze sposobu sugerowanego w uzasadnieniu wyroku TK.

Stosownie do art. 6k ust. 2a, rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc:

- 1) w przypadku metody, która bierze pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość – 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę ogółem – za mieszkańca;
- 2) w przypadku metody, która bierze pod uwagę ilość zużytej wody z danej nieruchomości – 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę ogółem – za m³ zużytej wody;
- 3) w przypadku metody, która bierze pod uwagę powierzchnię lokalu mieszkalnego – 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę ogółem – za m² powierzchni lokalu mieszkalnego;
- 4) w przypadku metody, która bierze pod uwagę jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego – 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na jedną osobę ogółem – za gospodarstwo domowe.

Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę ogółem za rok poprzedni jest ogłaszany w pierwszym kwartale każdego roku przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia (art. 6k ust. 5 ucp). Ustawodawca w art. 6k ust. 3 ucpg zobowiązuje radę gminy do określenia wyższych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, nie wyższych jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w art. 6k ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny.

W znowelizowanym ust. 4 w art. 6k ustawodawca zrezygnował ze zwolnień przedmiotowych i dopłat, których niekonstytucyjność stwierdził TK w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r. W zamian wprowadził możliwość zwolnienia zopłaty w całości lub w części gospodarstw domowych o wyjątkowo niskich dochodach uprawniających do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Ustawodawca w art. 6k ust. 4 ucpg przewiduje możliwość zwolnienia przez radę gminy, w drodze uchwały, w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecz-

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1593.

nej⁸⁹, lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁹⁰.

Termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym wskazanie czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry, określa rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, biorąc pod uwagę warunki miejscowe (art. 6l ust. 1 ucpq). Rada gminy może również w drodze uchwały zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso (art. 6l ust. 2 ucpq).

Artykuł 6n ucpq zobowiązuje radę gminy do wydania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, która zawiera elementy takie jak: wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, informacje o terminie i miejscu składania deklaracji, warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Artykuł 6m ust. 1 ucpq nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni liczonych:

- 1) w przypadku nieruchomości zamieszkanym przez mieszkańców – od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca,
- 2) w przypadku nieruchomości niezamieszkanym przez mieszkańców – od dnia powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

W razie niezłożenia deklaracji lub złożenia deklaracji z danymi budzącymi uzasadnione wątpliwości postępuje się według art. 6o, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁹¹, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 6q ust. 1 ucpq)

Stosownie do art. 6qa ust. 1, właściwy organ gminy, do której nie stosuje się art. 19 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹², może wykonywać zadania z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie porozumienia z naczelnikiem urzędu skarbowego. Porozumienie nie może dotyczyć prowadzenia egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości.

Artykuł 6r ust. 1 ucpq przesądza, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi **dochód gminy**. Intencja ustawodawcy jest taka, że gmina nie może zarabiać na systemie gospodarowania odpadami komu-

**Deklaracja
o wysokości opłaty
za gospodarowanie
odpadami komunalnymi**

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1832, ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

nalnymi. Opłaty są bowiem przeznaczane wyłącznie na pokrywanie **kosztów funkcjonowania systemu** gospodarowania odpadami komunalnymi, przy czym art. 6r wskazuje, jakie elementy składają się na te koszty, mianowicie koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Przepis ust. 1aa zakazuje wykorzystywania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na cele niezwiązane z pokrywaniem **kosztów funkcjonowania systemu** gospodarowania odpadami komunalnymi. Przepis ust. 2d precyzuje, na co właściciele nieruchomości mogą liczyć w zamian za uiszczoną opłatę. W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób.

Uchwała rady gminy
określająca sposób
i zakres świadczonych
usług przy odbiorze
odpadów komunalnych

W uchwale przewidzianej w art. 6r ust. 3 rada gminy określa szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Elementy takiej uchwały zostały zawarte w wyliczeniu poprzedzonym zwrotem „w szczególności”, co oznacza wyliczenie przykładowe, ale dwa elementy zawsze w uchwale znaleźć się muszą:

- 1) częstotliwość odbierania odpadów od właściciela nieruchomości,
- 2) sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Oprócz tego w uchwale rada gminy może umieścić inne elementy.

Założeniem jest, że koszty usług, o których mowa w art. 6r ust. 3, pokrywa w całości opłata wnoszona przez właściciela nieruchomości, a zatem gmina nie może żądać ani pobierać za to żadnych dodatkowych opłat. Z kolei art. 6r ust. 4 ucpg przewiduje, że rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, sposób świadczenia tych usług i wysokość ceny za te usługi.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta – właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – na podstawie art. 9b ust. 2 ucpg prowadzi rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zwany dalej „rejestrem”. Przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości musi uzyskać wpis do rejestru w gminie, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne (art. 9c ust. 1 ucpg), natomiast prowadzenie punk-

tów selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie wymaga uzyskania wpisu do rejestru (art. 9c ust. 1a ucpg) Rejestr jest bazą danych zapisaną na informatycznych nośnikach danych, przy czym baza ta może stanowić część innych baz danych z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami (art. 9b ust. 3 ucpg). według art. 9b ust. 4 ucpg rejestr zawiera: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres przedsiębiorcy; numer identyfikacji podatkowej (NIP); numer identyfikacyjny REGON, o ile przedsiębiorca taki numer posiada; określenie rodzaju odbieranych odpadów komunalnych i numer rejestrowy. Obowiązkiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest przekazywanie, marszałkowi województwa wykazu podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, do końca stycznia następnego roku po okresie objętym wykazem (art. 9c ust. 9 i 10 ucpg).

W myśl art. 9e ust. 1 ucpg podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości:

1) selektywnie zebranych odpadów komunalnych bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;

2) zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Zakaz mieszania selektywnie zbieranych odpadów komunalnych ze zmieszanymi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości oraz selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą, zawiera art. 9e ust. 2 ucpg.

Zgodnie z art. 9ea ucpg podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych jest obowiązany do:

1) przekazywania bezpośrednio lub za pośrednictwem innego zbierającego odpady przyjętych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;

2) przekazywania przyjętych od właścicieli nieruchomości odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Art. 9f ucpg wskazuje, że w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych podmiot odbierający odpady komunalne przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę.

Według art. 9g ucpg podmiot odbierający odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy

Zasady postępowania z odebranymi odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości

odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2 ucpg⁹³.

Artykuł 9j wskazuje na przypadki, w których następuje wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej, w tym m.in. przypadek określony w ust. 2 pkt 4, czyli gdy stwierdzono, że przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne lub odpady zielone do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 9m ucpg prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany, na wniosek gminy lub podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, w terminie siedmiu dni od dnia jego złożenia.

Obowiązki sprawozdawcze podmiotów odbierających odpady komunalne

Obowiązki sprawozdawcze podmiotów zaangażowanych w odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych zostały określone w rozdziale 4b ucpg pn. Sprawozdawczość i analizy. I tak:

- podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania półrocznych sprawozdań, przekazywanych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po upływie półrocza, którego dotyczy (art. 9n ust. 1 i 2 ucpg) Elementy, jakie musi zawierać sprawozdanie określone zostały w art. 9n ust. 3 ucpg Niedopełnienie obowiązku sprawozdawczego jest sankcjonowane karą pieniężną na podstawie art. 9x w ten sposób, że:
 - 1) za przekazanie sprawozdania nierzetelnego, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 4 ucpg, grozi kara pieniężna w wysokości od 500 zł do 5000 zł,
 - 2) za przekazanie sprawozdania po terminie, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 ucpg, grozi kara pieniężna w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia. Sankcja dotyczy także tych, którzy zgodnie z art. 9n ust. 6 są zobowiązani do składania sprawozdania zerowego;
- podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (inny niż gmina) jest obowiązany do sporządzania rocznych sprawozdań, przekazywanych wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy (art. 9na ust. 1 i 2 ucpg) Elementy, jakie musi zawierać sprawozdanie określone zostały w art. 9na ust. 3 ucpg Niedopełnienie obowiązku sprawozdawczego przez podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych jest sankcjonowane karą pieniężną przewidzianą w art. 9xa za:
 - 1) złożenie sprawozdania nierzetelnego (art. 9xa pkt 2 ucpg),
 - 2) złożenie sprawozdania po terminie (art. 9xa ucpg);

⁹³ W poprzednim stanie prawnym art. 9g miał następujące brzmienie: „Podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie działa na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczy takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, jest obowiązany do osiągnięcia w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3b ust. 2 i art. 3c ust. 2”.

- prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych i prowadzący instalację przewidzianą do zastępczej obsługi regionu gospodarki odpadami komunalnymi jest obowiązany do przekazania informacji o odpadach, które poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub odzysku innymi metodami lub przekazał w tym celu innemu posiadaczowi odpadów: dwa razy w roku przedsiębiorcy odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, a raz w roku gminie (art. 90a ust. 5 ucpg). Obowiązkiem sprawozdawczym zostały objęte informacje określone w art. 90a ust. 2–4 ucpg.

Zgodnie z art. 9p ust. 1 ucpg, w celu weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1 lub art. 9o ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, prowadzącego regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, prowadzącego instalację przewidzianą do zastępczej obsługi regionu lub innego posiadacza odpadów do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Według art. 9p ust. 2 ucpg, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni.

Zgodnie z art. 9r ust. 1 ucpg, marszałek województwa i wojewódzki inspektor ochrony środowiska weryfikują dane zawarte w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 9q ust. 1. Według art. 9r ust. 2 ucpg, w przypadku gdy sprawozdanie, o którym mowa w art. 9q ust. 1, jest sporządzone nierzetelnie, marszałek województwa wzywa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni, a w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne wezwanie – w terminie 14 dni.

Na podstawie danych otrzymanych od podmiotów odbierających odpady komunalne wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza swoje sprawozdanie roczne, które ma obowiązek przekazać marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca następnego roku, przy czym przekazanie marszałkowi województwa następuje za pośrednictwem bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, która ma być utworzona na podstawie ustawy o odpadach. Sprawozdanie zawiera informacje i dane wskazane w art. 9q ust. 3 ucpg (art. 9q ucpg).

Obowiązki związane z kontrolą zostały określone w rozdziale 4c ucpg pn. *Kontrola*. W myśl art. 9u ust. 1 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ucpg

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1438, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 630), uchylone z dniem 30 czerwca 2016 r.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 934), uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.
9. 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).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676), uchylone z dniem 31 grudnia 2017 r.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19).

6.4. Dane o kosztach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Tabela nr 1

Przychody (dochody) oraz koszty (wydatki) związane z gospodarką odpadami komunalnymi w kontrolowanych gminach w latach 2015–2017 (I połowa)

Lp.	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	I połowa 2017 r.
		w pełnych złotych		
PRZYCHODY				
1.	Stan należności na początek okresu, w tym:	74 978 231	72 631 578	75 450 814
1.1.	zaległości	51 068 269	48 087 600	48 845 082
2.	Ogółem przychody w okresie, w tym:	819 378 793	865 427 305	546 848 729
2.1.	z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	816 971 664	856 659 508	546 118 856
2.2.	z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2 oraz art. 9xa ucpg	44 717	83 285	7 435
2.3.	pozostałe przychody (pod zestawieniem podać tytuły wraz z kwotami w zł)	2 362 412	8 684 511	722 711
3.	Stan należności na koniec okresu, w tym:	72 631 578	75 450 814	226 790 567
3.1.	zaległości	48 087 600	48 855 079	49 776 953
KOSZTY				
4.	Zobowiązania na początek okresu, w tym:	39 110 209	59 095 610	67 780 858
4.1.	wymagalne	0	0	0
5.	Koszty do poniesienia powstałe w trakcie okresu, z tego:	880 922 811	926 964 742	369 613 471
5.1.	koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów	803 387 234	849 107 495	335 525 555
5.2.	koszty tworzenia i utrzymania PSZOK	10 546 428	15 105 002	6 636 887
5.3.	koszty obsługi administracyjnej systemu	52 172 983	51 809 666	23 890 382
5.4.	koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	2 077 065	3 250 863	663 107
5.5.	koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym	308 281	2 252 790	175 415
5.6.	koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do i składowania i magazynowania („dzikich wysypisk”)	1 899 224	2 165 993	734 412
5.7.	pozostałe koszty funkcjonowania systemu	1 429 859	1 044 197	343 244
5.8.	koszty finansowania zadań niezwiązanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi	121 459	108 701	65 847
6.	Stan zobowiązań na koniec okresu, w tym:	59 035 944	67 693 089	23 095 557
6.1.	zobowiązania wymagalne	0	0	0

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	I połowa 2017 r.
		w pełnych złotych		
7.	Nadwyżka/ deficyt – wiersze: (1+2)-(4+5), w tym	-25 675 996	-48 001 469	184 905 214
7.1.	pokrycie kosztów przychodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wiersze: (2.1. – 5)	-63 951 148	-70 305 234	176 505 386
DOCHODY				
8.	Dochody uzyskane w trakcie okresu, w tym:	824 022 198	863 881 108	442 288 679
8.1.	wygezkwowane zaległości z poprzednich okresów	48 680 440	47 926 600	29 349 434
8.2.	pobrane opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (bez zaległości z poprzednich okresów)	773 728 428	807 614 637	409 470 128
8.3.	zapłacone kary pieniężne, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2 oraz art. 9xa ucpg (bez zaległości z poprzednich okresów)	15 722	15 885	11 627
WYDATKI				
9.	Wydatki poniesione w okresie, w tym na:	862 563 955	918 373 435	426 697 905
9.1.	koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów	795 348 647	844 424 299	391 791 936
9.2.	koszty tworzenia i utrzymania PSZOK	11 312 595	15 313 569	7 792 613
9.3.	koszty obsługi administracyjnej systemu	48 834 530	48 621 696	24 465 020
9.4.	koszty edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	2 665 910	3 925 022	875 925
9.5.	koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym	356 507	2 229 747	171 581
9.6.	koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do i składowania i magazynowania („dzikich wysypisk”)	2 286 044	2 513 922	767 359
9.7.	pozostałe koszty funkcjonowania systemu	1 340 810	1 020 398	443 929
9.8.	koszty finansowania zadań niezwiązanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi	116 712	110 804	68 491
10.	Wynik – wiersze: 8–9	-38 239 556	-54 278 351	14 089 381

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

6.5. Wyniki badań gmin na podstawie kwestionariusza

1. Ogólna charakterystyka badania kwestionariuszowego NIK

W celu pozyskania informacji dotyczących realizacji zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, Departament Administracji Publicznej wystosował zapytanie do gmin i związków międzygminnych z terenu całej Polski. Wsparcie informatyczne i analiza danych wynikowych badania były realizowane przez Zespół Wsparcia Informatycznego i Analitycznego Kontroli w Departamencie Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego NIK.

Zapytanie zostało przygotowane w systemie badań internetowych Lime Survey w postaci dwóch elektronicznych kwestionariuszy i wysłane do podmiotów, które nie były kontrolowane w ramach kontroli P/17/006 *Realizacja zadań przez gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych*. Pierwszy kwestionariusz został skierowany do prezydentów, burmistrzów i wójtów miast i gmin, w liczbie 2456. Drugi kwestionariusz został wysłany do przewodniczących zarządów związków międzygminnych. Każdy zaproszony do badania podmiot otrzymał indywidualny kod dostępu (token) i mógł wypełnić tylko jeden kwestionariusz odpowiedzi.

Badanie było prowadzone w dniach od 1 do 22 grudnia 2017 r. i obejmowało okres od początku 2015 r. do połowy 2017 r.

Kwestionariusz skierowany do gmin został wypełniony przez 1980 gmin, tj. 80,6 % ogółu zapytanych j.s.t.; przy tym aż ponad 1750 gmin, tj. prawie 90% (88,0% w 2015r. do 88,5% w 2017 r.) badanych gmin realizowało zadania w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych samodzielnie, pozostałe gminy wykonywanie zadań w zakresie zagospodarowania odpadów przekazały związkom międzygminnym.

Na kwestionariusz skierowanych do związków międzygminnych odpowiedziało 26 związków, które realizowały zadania powierzone przez ponad 220 gmin w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych.

Do obliczania wskaźników „na mieszkańca” wykorzystano dane GUS dotyczące liczby mieszkańców poszczególnych gmin wg stanu na koniec I półrocza 2017 r.

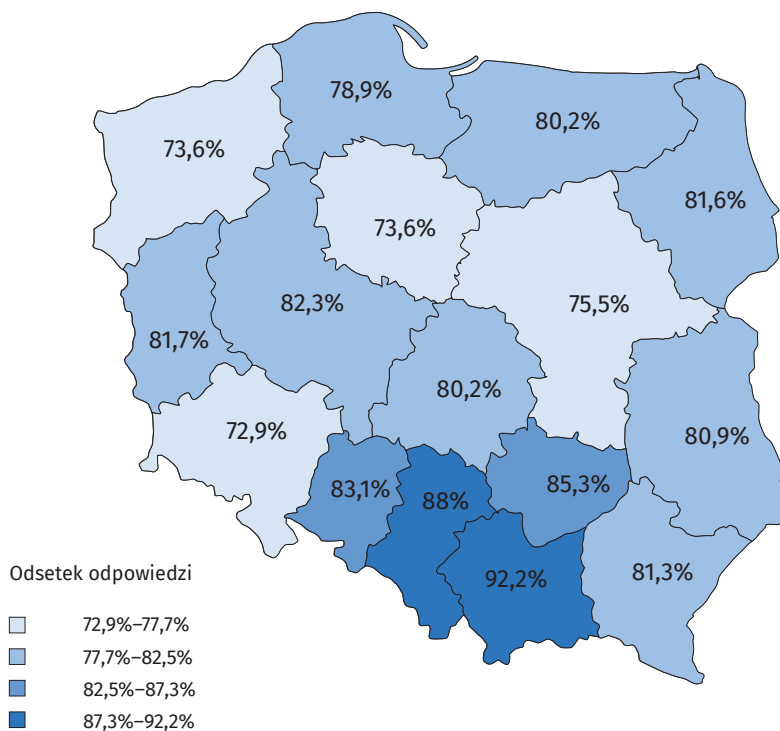
Liczba gmin, które odpowiedziały w stosunku do liczby gmin pytaných, w podziale na województwa oraz rodzaje gmin (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie) przedstawiona została poniżej. Brak odpowiedzi mógł wynikać z różnych przyczyn, a w szczególności z błędnych adresów e-mail lub lokalnych zabezpieczeń systemów pocztowych wykorzystywanych przez poszczególne gminy.

Tabela nr 2
Liczba i odsetek gmin, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie

Województwo	Odpowiedzi ogółem (w %)* /	Liczba odpowiedzi	w tym w podziale na rodzaj gminy		
			miejska	miejsko-wiejska	wiejska
Ogółem	80,6	1 980	239	482	1 259
dolnośląskie	72,9	121	25	45	51
kujawsko-pomorskie	73,6	103	11	23	69
lubelskie	80,9	169	15	22	132
lubuskie	81,7	67	7	25	35
łódzkie	80,2	142	14	17	111
małopolskie	92,2	165	11	44	110
mazowieckie	75,5	234	22	36	176
opolskie	83,1	59	3	26	30
podkarpackie	81,3	130	12	30	88
podlaskie	81,6	93	12	21	60
pomorskie	78,9	97	19	13	65
śląskie	88,0	147	44	19	84
świętokrzyskie	85,3	87	5	23	59
warmińsko-mazurskie	80,2	93	15	24	54
wielkopolskie	82,3	186	17	72	97
zachodniopomorskie	76,3	87	7	42	38

* / zapytanie zostało skierowane do 2456 gmin z pominięciem tych, które zostały objęte badaniami kontrolnymi.

Mapa nr 1
Odsetek gmin, które udzieliły odpowiedzi na zapytanie w poszczególnych województwach



2. Zestawienie zbiorcze wyników kwestionariusza dotyczącego realizacji zadań gmin w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych

Tabela nr 3

Gminy, które samodzielnie w latach 2015–2017 realizowały zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Rodzaj gminy	Liczba gmin			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Ogółem	1 743	1 744	1 752	88,0	88,1	88,5
miejska	219	219	219	91,6	91,6	91,6
miejsko-wiejska	410	410	413	85,1	85,1	85,7
wiejska	1 114	1 115	1 120	88,5	88,6	89,0

2.1. Odbiór i recykling odpadów w latach 2015–2017

Tabela nr 4

Masa odpadów komunalnych odebranych na terenie gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca (kg)

Rodzaj gminy	Mediana */					
	odpady niesegregowane			odpady zebrane selektywnie		
	2015	2016	2017 **/	2015	2016	2017 **/
Ogółem	130	138	136	38	43	45
miejska	255	263	259	67	74	69
miejsko-wiejska	172	184	182	40	43	44
wiejska	102	107	107	35	39	42

*/ wartość, której nie przekroczyło 50% gmin

**/ prognoza

Tabela nr 5

Gminy w podziale na masę odpadów komunalnych niesegregowanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Odpady niesegregowane	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
do 100 kg	10	6	9	4,6	2,7	4,1
od 100 kg do 200 kg	31	34	39	14,2	15,5	17,8
od 200 kg do 300 kg	137	130	124	62,6	59,4	56,6
od 300 kg do 400 kg	36	41	40	16,4	18,7	18,3
400 kg i powyżej	5	8	7	2,3	3,7	3,2
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
do 100 kg	83	75	72	20,2	18,3	17,4
od 100 kg do 200 kg	175	157	164	42,7	38,3	39,7
od 200 kg do 300 kg	136	148	147	33,2	36,1	35,6
od 300 kg do 400 kg	12	25	25	2,9	6,1	6,1
400 kg i powyżej	4	5	5	1,0	1,2	1,2
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
do 100 kg	535	496	499	48,0	44,5	44,6
od 100 kg do 200 kg	432	434	450	38,8	38,9	40,2
od 200 kg do 300 kg	126	158	146	11,3	14,2	13,0
od 300 kg do 400 kg	17	23	21	1,5	2,1	1,9
400 kg i powyżej	4	4	4	0,4	0,4	0,4

ZAŁĄCZNIKI

*/ wartość roczna została oszacowana na podstawie pierwszego półrocza 2017 r.

Wykres nr 1

Gminy wg masy odpadów komunalnych niesegregowanych na jednego mieszkańca w 2016 r. (rozkład procentowy)

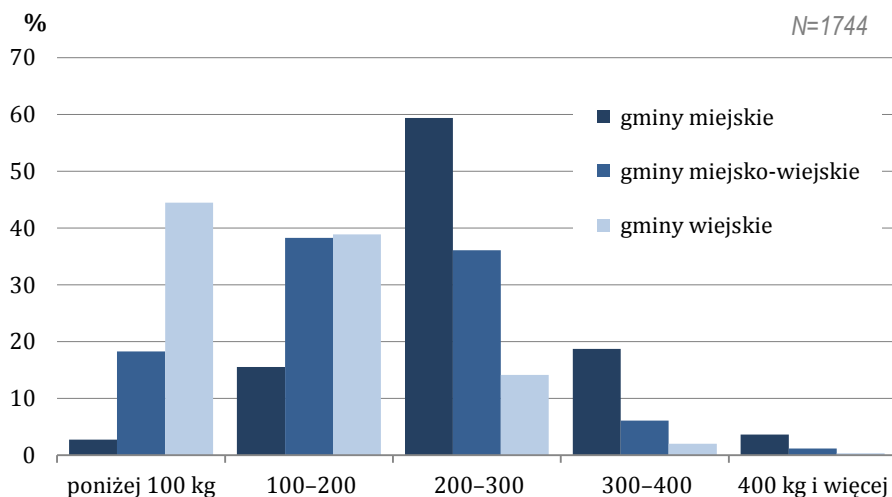


Tabela nr 6

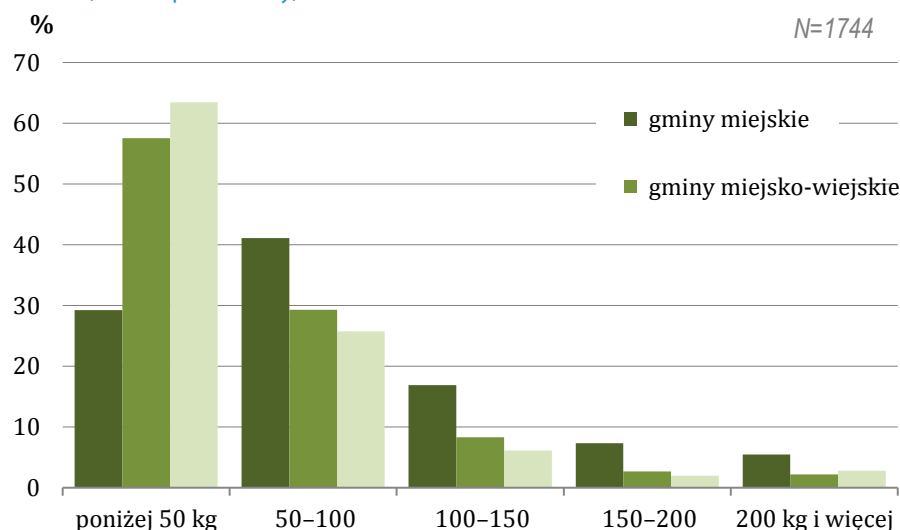
Gminy w podziale na masę odpadów komunalnych zebranych selektywnie w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Odpady zebrane selektywnie	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
do 50 kg	77	64	68	35,2	29,2	31,1
od 50 do 100 kg	88	90	88	40,2	41,1	40,2
od 100 kg do 150 kg	34	37	36	15,5	16,9	16,4
od 150 kg 200 kg	5	16	14	2,3	7,3	6,4
200 kg i powyżej	15	12	13	6,9	5,5	5,9
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
do 50 kg	262	236	230	63,9	57,6	55,7
od 50 kg do 100 kg	105	120	120	25,6	29,3	29,1
od 100 kg do 150 kg	25	34	37	6,1	8,3	9,0
od 150 kg do 200 kg	9	11	18	2,2	2,7	4,4
200 kg i powyżej	9	9	8	2,2	2,2	1,9
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
do 50 kg	764	707	671	68,6	63,4	59,9
od 50 kg do 100 kg	258	287	312	23,2	25,7	27,9
od 100 kg do 150 kg	52	68	65	4,7	6,1	5,8
od 150 kg do 200 kg	18	22	34	1,6	2,0	3,0
200 kg i powyżej	22	31	38	2,0	2,8	3,4

*/ wartość roczna została oszacowana na podstawie pierwszego półrocza 2017.

Wykres nr 5

Gminy wg masy odpadów komunalnych zebranych selektywnie na jednego mieszkańca w 2016 r. (rozkład procentowy)



Jak wynika z powyższych danych, ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez jednego mieszkańca i systemowo zagospodarowanych rośnie, zarówno w grupie odpadów zmieszanych, jak i segregowanych. Najwięcej odpadów (zarówno zmieszanych jak i segregowanych) wytwarzają mieszkańcy gmin miejskich, a najmniej mieszkańcy wsi. Natomiast, co warto podkreślić, mieszkańcy gmin wiejskich wyraźnie prowadzą w segregowaniu odpadów. Odpady zebrane na wsi w sposób selektywny to około 36% ilości odpadów zmieszanych. W mieście było to 28%, zaś w gminach miejsko-wiejskich 23%.

Tabela nr 7

Gminy ze względu na osiągnięte poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych(papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła)

Poziomy osiągnięte przez gminy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
do 20%	27	20	13	12,3	9,1	5,9
od 20% do 40%	131	138	143	59,8	63,0	65,3
od 40% do 60%	37	42	43	16,9	19,2	19,6
60% i powyżej	24	19	20	11,0	8,7	9,1
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	3	4	13	1,4	1,8	5,9
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
do 20%	48	41	26	11,7	10,0	6,3
od 20% do 40%	229	268	273	55,9	65,4	66,1
od 40% do 60%	101	71	84	24,6	17,3	20,3
60% i powyżej	32	30	30	7,8	7,3	7,3

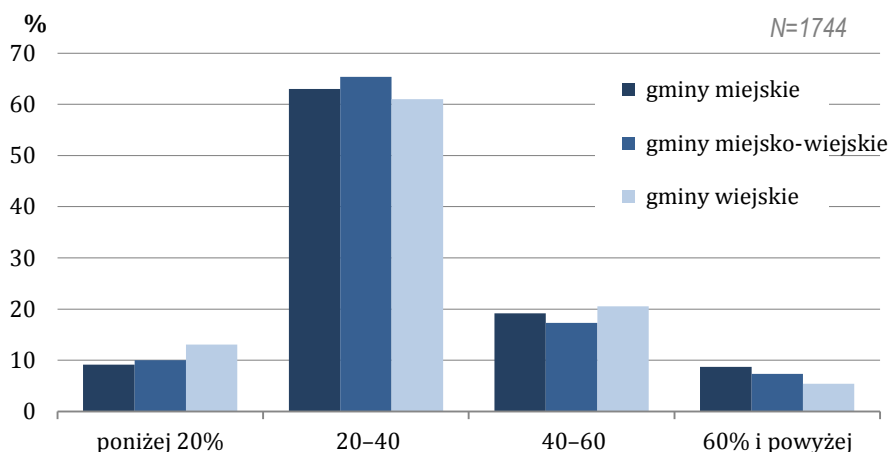
ZAŁĄCZNIKI

Poziomy osiągnięte przez gminy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	8	7	26	2,0	1,7	6,3
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
do 20%	136	146	100	12,2	13,1	8,9
od 20% do 40%	610	680	718	54,8	61,0	64,1
od 40% do 60%	258	229	239	23,2	20,5	21,3
60% i powyżej	110	60	63	9,9	5,4	5,6
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	29	32	100	2,6	2,9	8,9

*/ prognoza

Wykres nr 6

Gminy wg poziomu recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w 2016 r. (rozkład procentowy)



Gminy na ogół osiągają wymagane poziomy recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Poziom ten wynosi 16% w 2015 r., 18% w 2016 r. i 20% w 2017 r. Odsetek gmin, które tego poziomu nie osiągnęły w latach 2015-2016 nie przekroczył 3%. Niepokojący jest natomiast spadek liczby gmin (zwłaszcza wiejskich) osiągających najwyższe poziomy recyklingu (60% i powyżej). Pewien niepokój może budzić, że według prognozy na 2017 r. przewidziano znaczący wzrost liczby gmin, które nie osiągną wymaganego poziomu recyklingu (w przypadku gmin wiejskich nawet 9% gmin).

Tabela nr 8

Gminy w podziale na osiągnięte poziomy recyklingu innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne

Poziomy osiągnięte przez gminy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
do 45%	13	13	14	5,9	5,9	6,4
od 45% do 60%	7	9	16	3,2	4,1	7,3
od 60% do 90%	32	37	29	14,6	16,9	13,2

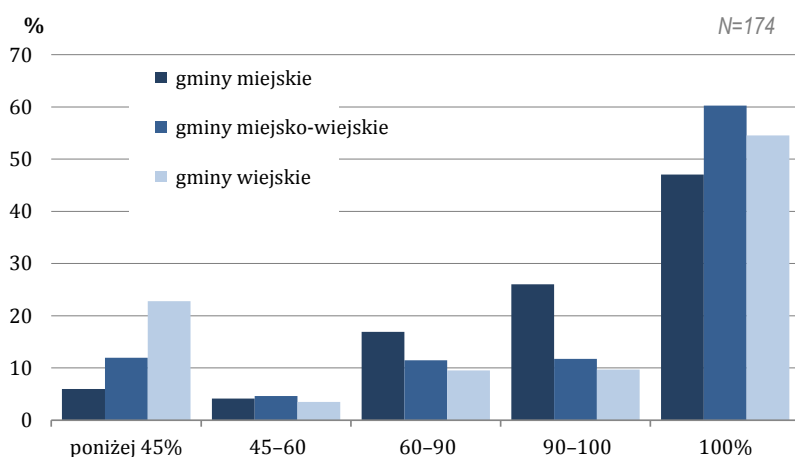
ZAŁĄCZNIKI

Poziomy osiągnięty przez gminy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
od 90% do 100%	47	57	40	21,5	26,0	18,3
100%	120	103	120	54,8	47,0	54,8
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	9	10	13	4,1	4,6	5,9
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
do 45%	44	49	47	10,7	12,0	11,4
od 45% do 60%	16	19	28	3,9	4,6	6,8
od 60% do 90%	50	47	44	12,2	11,5	10,7
od 90% do 100%	28	48	38	6,8	11,7	9,2
100%	272	247	256	66,3	60,2	62,0
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	41	44	46	10,0	10,7	11,1
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
do 45%	293	254	250	26,3	22,8	22,3
od 45% do 60%	33	39	61	3,0	3,5	5,5
od 60% do 90%	97	106	97	8,7	9,5	8,7
od 90% do 100%	58	108	91	5,2	9,7	8,1
100%	633	608	621	56,8	54,5	55,5
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	280	244	244	25,1	21,9	21,8

*/ prognoza

Wykres nr 7

Gminy wg poziomu recyklingu odpadów budowlanych w 2016 r. (rozkład procentowy)



Gorzej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu odpadów budowlanych. Poziom ten wynosi 40% w 2015 r., 42% w 2016 r. i 45% w 2017 r. Odsetek gmin, które tego poziomu nie osiągnęły w latach 2015–2016 wynosił od nieco ponad 4% w miastach, 10% w gminach miejsko-wiejskich, do prawie 22% w gminach wiejskich. Pozytywny jest natomiast fakt, że stosunkowo duży odsetek gmin, zwłaszcza gmin miejsko-wiejskich, osiąga wysokie poziomy recyklingu materiałów budowlanych, w tym poziom 100%.

Tabela nr 9

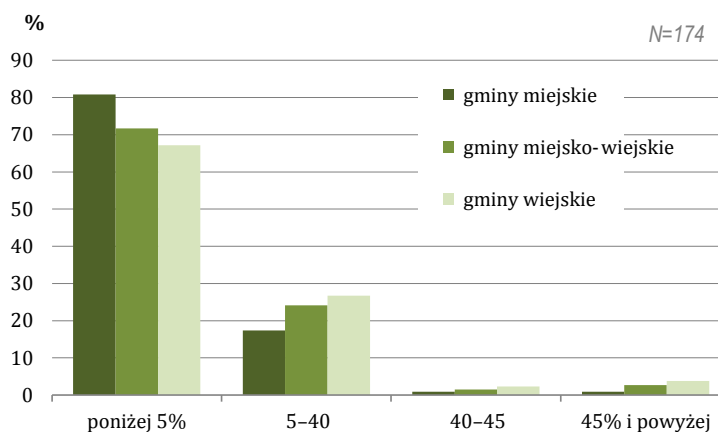
Gminy w podziale na osiągnięte poziomy masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Poziomy osiągnięte przez gminy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskie	219	219	219	100,0	100,0	100,0
do 5%	134	177	167	61,2	80,8	76,3
od 5% do 40%	60	38	42	27,4	17,4	19,2
od 40% do 45%	5	2	6	2,3	0,9	2,7
45% i powyżej	20	2	4	9,1	0,9	1,8
przekroczyły poziomy biodegradacji	14	1	0	6,4	0,5	0,0
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
do 5%	180	294	274	43,9	71,7	66,3
od 5% do 40%	173	99	108	42,2	24,2	26,2
od 40% do 45%	12	6	7	2,9	1,5	1,7
45% i powyżej	45	11	24	11,0	2,7	5,8
przekroczyły poziomy biodegradacji	29	11	7	7,1	2,7	1,7
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
do 5%	476	749	701	42,7	67,2	62,6
od 5% do 40%	443	298	318	39,8	26,7	28,4
od 40% do 45%	41	26	43	3,7	2,3	3,8
45% i powyżej	154	42	58	13,8	3,8	5,2
przekroczyły poziomy biodegradacji	97	38	34	8,7	3,4	3,0

*/ prognoza

Wykres nr 8

Gminy wg poziomu masy odpadów ulegających biodegradacji w 2016 r. (rozkład procentowy)



Gminy radzą sobie z ograniczaniem masy odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska. Dopuszczalny poziom takich odpadów wynosił w 2015 r. 50%, w 2016 r. i w 2017 r. 45% do masy takich odpadów wytworzonych w 1995 r. W 2016 r. dopuszczalny poziom przekroczyło od 0,5% (gminy miejskie) do 3,4% (gminy wiejskie) gmin. Znacząca część gmin (w tym ponad 80% gmin miejskich) osiąga oczekiwane niskie poziomy (5%) składowania odpadów biodegradowalnych. Oznacza to, że prawie cała masa takich odpadów trafia do ponownego wykorzystania.

2.2. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów

Tabela nr 10

Gminy w podziale na liczbę PSZOK dostępnych dla mieszkańców gminy

PSZOK	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Stacjonarne	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK	5	28	202	235	2,3	6,8	18,0	13,4
1 PSZOK	171	362	871	1 404	78,1	87,7	77,6	80,0
2 i więcej PSZOK	43	23	50	116	19,6	5,6	4,5	6,6
Stacjonarne + mobilne	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK	0	14	79	93	0,0	3,4	7,0	5,3
1 PSZOK	143	297	730	1 170	65,3	71,9	65,0	66,7
2 i więcej PSZOK	76	102	314	492	34,7	24,7	28,0	28,0

Wykres nr 9

Struktura procentowa gmin wg liczby dostępnych PSZOK

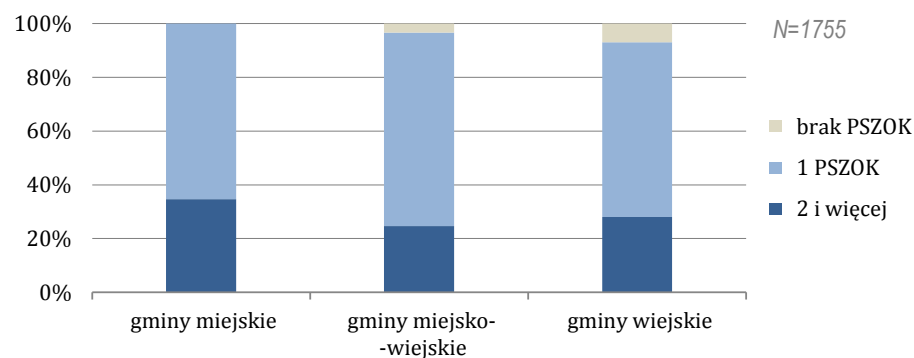


Tabela nr 11

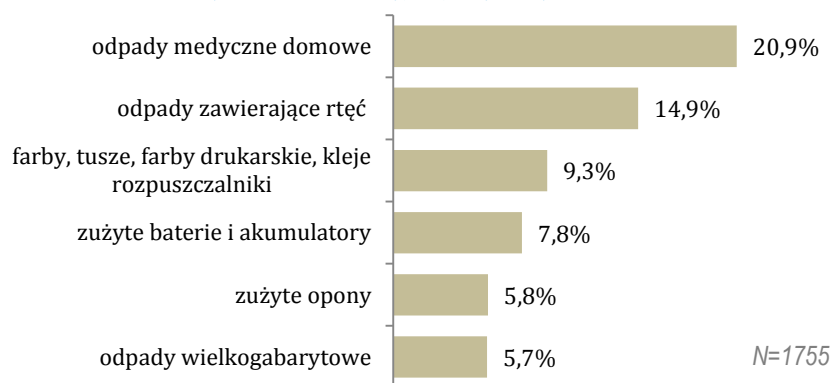
Grupy odpadów komunalnych z gospodarstwa domowego nieprzyjmowane w PSZOK

Grupy odpadów	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	54	114	337	505	24,7	27,6	30,0	28,8
zużyte baterie i akumulatory	9	31	97	137	4,1	7,5	8,6	7,8
zużyte opony	7	21	73	101	3,2	5,1	6,5	5,8
odpady medyczne domowe	43	77	246	366	19,6	18,6	21,9	20,9
odpady zawierające rtęć*/	15	61	185	261	6,9	14,8	16,5	14,9
odpady wielkogabarytowe	6	20	74	100	2,7	4,8	6,6	5,7
farby, tusze, kleje rozpuszczalniki	13	39	112	164	5,9	9,4	10,0	9,3

*/ np. termometry, lampy fluorescencyjne

Wykres nr 10

Odsetek gmin, w których PSZOK nie przyjmuje wybranych grup odpadów



Pomimo upływu pięciu lat funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi część gmin nie wykonała obowiązku utworzenia na swoim terenie stacjonarnego PSZOK. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich, z których aż 18% nie posiadało takiego PSZOK. W zdecydowanej większości gmin, które wymieniony obowiązek wypełniły, utworzono jeden stacjonarny PSZOK, co zwłaszcza w przypadku gmin miejskich wydaje się liczbą niewystarczającą. Sytuację tylko częściowo poprawia utworzenie w niektórych gminach PSZOK mobilnych. Niepokojący jest fakt, że duża część funkcjonujących PSZOK nie przyjmuje wszystkich rodzajów powstających w gospodarstwie domowym odpadów. Co prawda w niektórych przypadkach, takich jak odpady medyczne i zawierające rtęć oraz akumulatory, sytuację poprawia fakt, że obowiązek przyjmowania takich odpadów spoczywa także na aptekach, czy sklepach elektrotechnicznych. Gorzej jest z odpadami wielkogabarytowymi, zużytymi oponami, czy też farbami i lakierami, czyli odpadami często spotykanymi na tzw. „dzikich wysypiskach”.

Tabela nr 12

Gminy w podziale na liczbę podmiotów (przedsiębiorców) odbierających odpady komunalne na terenie gminy

Liczba podmiotów (przedsiębiorców)	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	219	413	1 121	1 753	100,0	100,0	100,0	100,0
1 przedsiębiorca	84	186	572	842	38,4	45,0	51,0	48,0
2 przedsiębiorców	27	71	209	307	12,3	17,2	18,6	17,5
od 3 do 5 przedsiębiorców	51	85	231	367	23,3	20,6	20,6	20,9
powyżej 5 przedsiębiorców	57	71	109	237	26,0	17,2	9,7	13,5

Tabela nr 12

Czy na terenie gminy funkcjonują punkty zbierania „surowców wtórnych” inne niż PSZOK?

Odpowiedź	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
tak	151	172	265	588	69,0	41,7	23,6	33,5
nie	33	173	706	912	15,1	41,9	62,9	52,0
brak wiedzy	35	68	152	255	16,0	16,5	13,5	14,5

Wykres nr 11

Gminy (odsetek), na terenie których funkcjonują inne niż PSZOK punkty zbierania „surowców wtórnych”

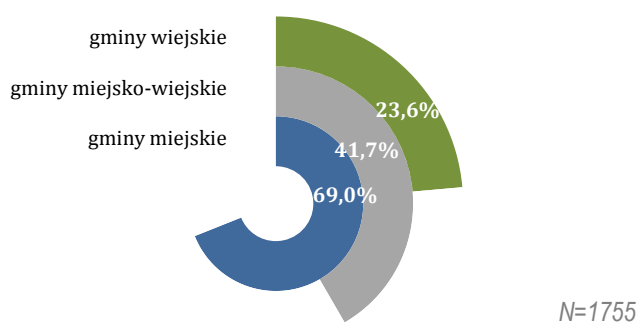


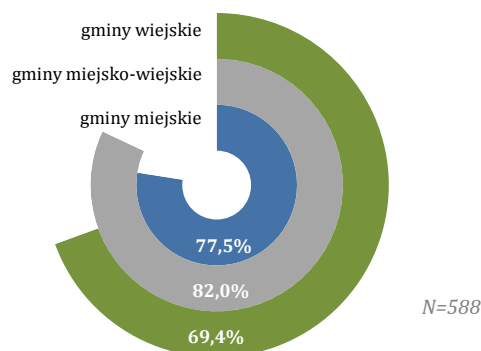
Tabela nr 13

Czy gmina uwzględniała masę odpadów komunalnych zebranych w tych punktach przy obliczaniu poziomów recyklingu?

Odpowiedzi	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	151	172	265	588	100,0	100,0	100,0	100,0
tak	34	31	81	146	22,5	18,0	30,6	24,8
nie	117	141	184	442	77,5	82,0	69,4	75,2

Wykres nr 12

Gminy (odsetek), które nie uwzględniły funkcjonowania punktów przy obliczaniu poziomu recyklingu



Istotnym, choć nie do końca rozpoznanym przez gminy tematem związanym z organizowaniem selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, jest działalność komercyjnych punktów skupu surowców wtórnych. Na terenie ponad 33% gmin takie punkty występują, przy czym najpowszechniejsze są w gminach miejskich (69%), a najrzadziej spotykane na wsi (niecałe 24%). Natomiast prawie 15% gmin nie posiada wiedzy o takich podmiotach na swoim terenie. Podkreślenia wymaga fakt, że aż trzy czwarte gmin, na terenie których funkcjonują komercyjne punkty skupu, nie wykorzystuje prawnych możliwości uwzględnienia efektów ich działalności w gminnych danych o osiągniętych poziomach recyklingu. Fakt, że niektóre gminy podjęły trud poprawienia swoich statystyk recyklingowych danymi z podmiotów komercyjnych (z ustaleń kontroli NIK wynika, że jest to kierunek efektywny) powinien inspirować pozostałe gminy do podejmowania podobnych działań.

2.3. Działalność kontrolna w latach 2015–2017

Tabela nr 15

Gminy ze względu na poziom kontroli PSZOK

Skontrolowane PSZOK	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK objętych kontrolą	123	133	139	56,2	60,7	63,5
1 skontrolowany PSZOK	78	67	63	35,6	30,6	28,8
więcej niż 1 PSZOK	18	19	17	8,2	8,7	7,8
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK objętych kontrolą	247	246	265	60,2	60,0	64,2
1 skontrolowany PSZOK	157	160	143	38,3	39,0	34,6
więcej niż 1 PSZOK	6	4	5	1,5	1,0	1,2
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK objętych kontrolą	866	850	877	77,7	76,2	78,3
1 skontrolowany PSZOK	236	252	233	21,2	22,6	20,8
więcej niż 1 PSZOK	12	13	10	1,1	1,2	0,9

Wykres nr 13

Gminy (odsetek), które nie objęły kontrolą żadnego PSZOK w 2016 r.

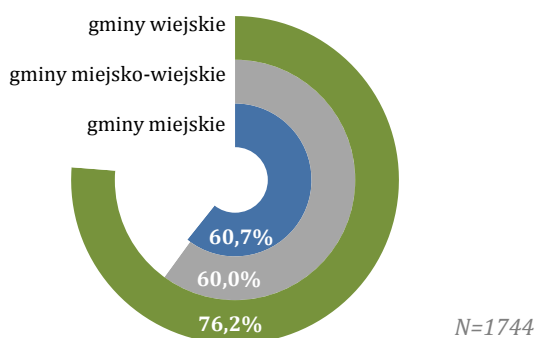


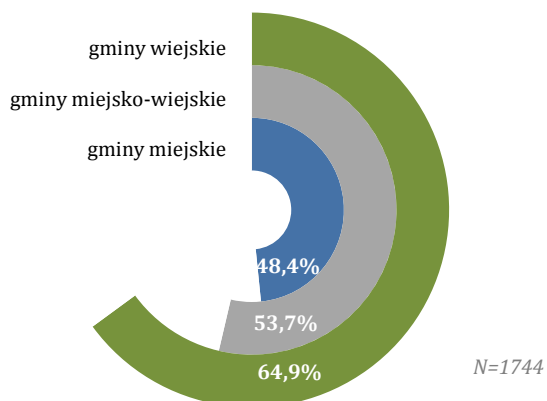
Tabela nr 16

Gminy ze względu na poziom kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne

Skontrolowani przedsiębiorcy	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Liczba gmin miejskich	219	219	219	100,0	100,0	100,0
brak skontrolowanego	103	106	127	47,0	48,4	58,0
1 skontrolowany przedsiębiorca	62	63	54	28,3	28,8	24,7
od 2 do 5 przedsiębiorców	35	30	22	16,0	13,7	10,1
powyżej 6 przedsiębiorców	19	20	16	8,7	9,1	7,3
Liczba gmin miejsko-wiejskich	410	410	413	100,0	100,0	100,0
brak skontrolowanego	204	220	264	49,8	53,7	63,9
1 skontrolowany przedsiębiorca	156	139	107	38,1	33,9	25,9
od 2 do 5 przedsiębiorców	34	33	28	8,3	8,1	6,8
powyżej 6 przedsiębiorców	16	18	14	3,9	4,4	3,4
Liczba gmin wiejskich	1 114	1 115	1 120	100,0	100,0	100,0
brak skontrolowanego	744	724	833	66,8	64,9	74,4
1 skontrolowany przedsiębiorca	300	322	232	26,9	28,9	20,7
od 2 do 5 przedsiębiorców	56	55	44	5,0	4,9	3,9
powyżej 6 przedsiębiorców	14	14	11	1,3	1,3	1,0

Wykres nr 14

Gminy (odsetek), które nie objęły kontrolą żadnego przedsiębiorcy w 2016 r.



ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 17

Gminy ze względu na nałożenie kar na podmioty prowadzące PSZOK oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne*/

Ukarane PSZOK	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Liczba gmin ogółem	1 743	1 744	1 752	100,0	100,0	100,0
nie ukarano	1 739	1 739	1 747	99,8	99,7	99,7
ukarano 1 podmiot	4	5	5	0,2	0,3	0,3
Ogółem (przedsiębiorcy)	1 743	1 744	1 752	100,0	100,0	100,0
nie ukarano	1 661	1 641	1 665	95,3	94,1	95,0
ukarano 1 i więcej przedsiębiorców	82	103	87	4,7	5,9	5,0

*/ nie zaobserwowano zróżnicowania z uwagi na rodzaj gminy

Tabela nr 18

Gminy ze względu na odsetek skontrolowanych podmiotów prowadzących PSZOK stacjonarny

Skontrolowane PSZOK	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	214	385	921	1 520	100,0	100,0	100,0	100,0
brak kontroli	135	237	688	1 060	63,1	61,6	74,7	69,7
do 50% skontrolowanych	7	3	8	18	3,3	0,8	0,9	1,2
powyżej 50% skontrolowanych	72	145	225	442	33,6	37,7	24,4	29,1
brak PSZOK stacjonarnego	5	28	202	235				

Tabela nr 19

Gminy ze względu na odsetek skontrolowanych przedsiębiorców odbierających odpady komunalne

Skontrolowani przedsiębiorcy	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
brak kontroli	127	264	835	1 226	58,0	63,9	74,4	69,9
do 50% skontrolowanych	36	53	106	195	16,4	12,8	9,4	11,1
powyżej 50% skontrolowanych	56	96	182	334	25,6	23,2	16,2	19,0

Tabela nr 20

Powody nałożenia kary pieniężnej przez gminy na podmioty prowadzące PSZOK oraz na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne

Powody nałożenia kary pieniężnej	Liczba gmin
Ogółem (PSZOK + przedsiębiorcy)	156
odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej	3
miesza selektywnie zebrane odpady komunalne ze zmieszanyimi odpadami	1
nie przekazuje odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do RIPOK	46
przekazuje nierzetelne sprawozdanie	34
przekazuje po terminie sprawozdanie	60
inne	76

Wykres nr 15

Gminy w podziale na powody nałożenia kar pieniężnych na skontrolowane podmioty



Bezpośrednie kontrole prawidłowości funkcjonowania to przedsięwzięcia wymagające od gmin dużego wysiłku organizacyjnego i finansowego, ale w wielu przypadkach bardzo efektywne, przynoszące zwrot nakładów, nie tylko w kategoriach ekonomicznych. Dobrze zorganizowana i ukierunkowana kontrola posiada – oprócz ujawnienia i skutecznego usuwania działań nieprawidłowych – istotny walor prewencyjny. Gospodarowanie odpadami komunalnymi to przedsięwzięcie złożone, generujące znaczące skutki społeczne i środowiskowe i dlatego wymaga szczególnej staranności przy jego realizacji. Wydaje się, że powszechny w gminach (zwłaszcza wiejskich) brak kontroli bezpośrednich działalności podmiotów mających kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami można zidentyfikować jako istotną lukę w gminnych systemach kontroli zarządczej. Brak bezpośredniej kontroli u przedsiębiorców, zarówno odbierających odpady od mieszkańców, jak i prowadzących PSZOK-i, może mieć wpływ na niewielką liczbę nakładanych na nich kar oraz wyraźną przewagę liczby kar dotyczących formalnych wykroczeń polegających na umieszczeniu nierzetelnych danych w sprawozdawczości i przekazywaniu sprawozdań z opóźnieniem.

2.4. Funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami

Tabela nr 21

Gminy w zależności od poziomu (%) złożenia deklaracji przez właścicieli nieruchomości

Odsetek właścicieli nieruchomości	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Koniec 2015 r.	219	410	1 114	1 743	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	9	42	71	122	4,1	10,2	6,4	7,0
powyżej 80%	210	368	1 043	1 621	95,9	89,8	93,6	93,0
Koniec 2016 r.	219	410	1 115	1 744	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	9	42	71	122	4,1	10,2	6,4	7,0
powyżej 80%	210	368	1 044	1 622	95,9	89,8	93,6	93,0
30.06.2017 r.	219	413	1 120	1 752	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	9	45	77	131	4,1	10,9	6,9	7,5
powyżej 80%	210	368	1 043	1 621	95,9	89,1	93,1	92,5

Z danych powyżej wynika, że gminy stosunkowo dobrze radzą sobie z identyfikacją podmiotów zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odsetek gmin, które przyznają się do istotnych luk (20% i więcej) w takich bazach danych nie przekraczał 11% (najwięcej gmin miejsko-wiejskich, najmniej miejskich). Pewien niepokój może budzić fakt, że w 2017 r. odsetek takich gmin nieznacznie wzrósł.

Tabela nr 22

Gminy wg szacunkowego poziomu (%) pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi przychodami z opłat

Poziom pokrycia kosztów	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
W 2015 r.	219	410	1 114	1 743	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	13	49	155	217	5,9	12,0	13,9	12,5
od 80% do 95%	57	107	329	493	26,0	26,1	29,5	28,3
od 95% do 105%	112	194	487	793	51,1	47,3	43,7	45,5
powyżej 105%	37	60	143	240	16,9	14,6	12,8	13,8
W 2016 r.	219	410	1 115	1 744	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	13	49	155	217	5,9	12,0	13,9	12,4
od 80% do 95%	57	107	328	492	26,0	26,1	29,4	28,2
od 95% do 105%	112	194	488	794	51,1	47,3	43,8	45,5
powyżej 105%	37	60	144	241	16,9	14,6	12,9	13,8
W I półroczu 2017 r.	219	413	1 120	1 752	100,0	100,0	100,0	100,0
do 80%	13	52	159	224	5,9	12,6	14,2	12,8
od 80% do 95%	57	107	328	492	26,0	25,9	29,3	28,1
od 95% do 105%	112	194	489	795	51,1	47,0	43,7	45,4
powyżej 105%	37	60	144	241	16,9	14,5	12,9	13,8

*/ nie występują zauważalne różnice w podziale na rodzaje gmin

Wykres nr 16

Gminy (odsetek) w podziale na poziom (%) pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami przychodami z opłat w 2016 r.* /

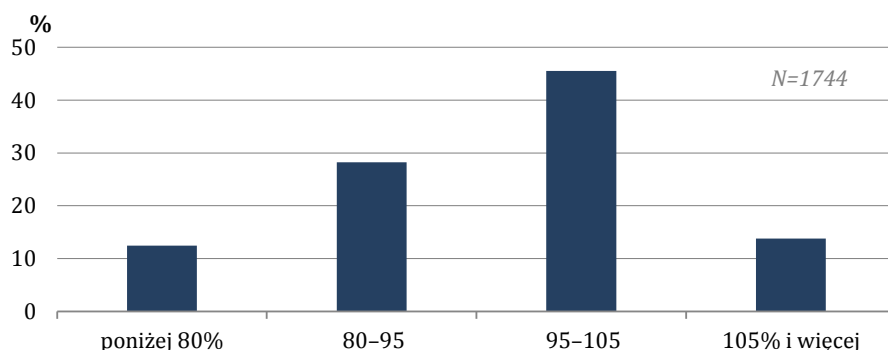


Tabela nr 23

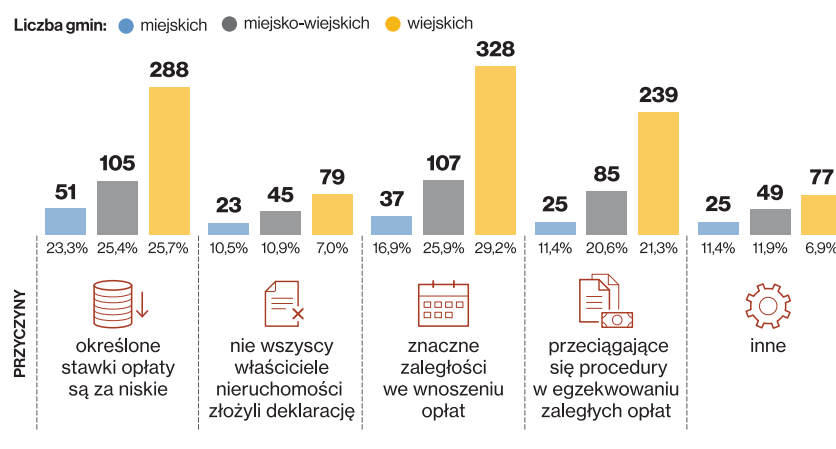
Przyczyny braku pokrycia kosztów (deficytu) funkcjonowania tego systemu* /

Przyczyny	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	94	206	577	877	42,9	49,9	51,4	50,0
ustalone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są za niskie	51	105	288	444	23,3	25,4	25,7	25,3
nie wszyscy właściciele nieruchomości złożyli deklarację	23	45	79	147	10,5	10,9	7,0	8,4
znaczne zaległości we wnoszeniu opłat	37	107	328	472	16,9	25,9	29,2	26,9
przeciągające się procedury w egzekwowaniu zaległych opłat	25	85	239	349	11,4	20,6	21,3	19,9
inne	25	49	77	151	11,4	11,9	6,9	8,6

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru

Infografika nr 8

Gminy w podziale na przyczyny braku pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi



Znaczący odsetek gmin nie radzi sobie ze zbilansowaniem finansowania kosztów utrzymania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi przychodami z wnoszonych przez mieszkańców opłat. W ponad 40% gmin (najwięcej wiejskich a najmniej miejskich) nie udało się pokryć więcej niż 95% kosztów i jest to zjawisko stałe w latach 2015–2016. Wśród przyczyn najczęściej wymienia się zbyt niskie stawki opłat oraz duże zaległości w ich egzekwowaniu. Jakkolwiek w pierwszym przypadku można mówić o korzystnej dla mieszkańców polityce gmin, które wstrzymują się przed podnoszeniem opłat, tak w drugim przypadku efekt społeczny jest przeciwny. Trudno bowiem wymagać od mieszkańców tolerancji wobec tej części właścicieli nieruchomości, która uchyla się od powszechnej opłaty, ale także tolerowania opiesziałych działań egzekucyjnych urzędników gminnych.

Tabela nr 24

Cele, na które gmina przeznaczyła środki z pobranych opłat niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym (nadwyżka)*/

Cele	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	52	87	217	356	23,7	21,1	19,3	20,3
odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów	26	47	118	191	11,9	11,4	10,5	10,9
tworzenie i utrzymanie PSZOK	21	35	90	146	9,6	8,5	8,0	8,3
obsługa administracyjna systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	17	42	94	153	7,8	10,2	8,4	8,7

ZAŁĄCZNIKI

Cele	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	52	87	217	356	23,7	21,1	19,3	20,3
edukacja ekologiczna w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	15	26	57	98	6,9	6,3	5,1	5,6
pokrycie kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych	10	7	31	48	4,6	1,7	2,8	2,7
pokrycie kosztów usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania	17	26	44	87	7,8	6,3	3,9	5,0
pokrycie kosztów wyposażenia nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki do zbierania odpadów, ich opróżniania oraz utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowych i technicznym	13	21	45	79	5,9	5,1	4,0	4,5
inne	7	9	21	37	3,2	2,2	1,9	2,1

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru

Wykres nr 17

Gminy (odsetek) ze względu na sposób przeznaczenia nadwyżki w opłatach



Nieco ponad 20% gmin uzyskuje nadwyżkę środków pozyskanych z opłat za gospodarowanie odpadami (najwięcej gmin miejskich). Kontrola NIK nie wykazała przypadków przeznaczenia takich środków na niedozwolone cele. Gminy najczęściej deklarują przeznaczenie nadwyżki na doskonalenie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów, polepszenie obsługi administracyjnej czy też tworzenie i utrzymanie PSZOK.

2.5. Regionalne Instalacje do Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK)

Tabela nr 25

Przekazywanie odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy następuje do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)

RIPOK	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	52	87	217	356	23,7	21,1	19,3	20,3
wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami	212	395	1081	1 688	96,8	95,6	96,3	96,2
innej niż wskazana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami	2	6	6	14	0,9	1,5	0,5	0,8
zarówno wskazanej w planie jak i innej	5	12	36	53	2,3	2,9	3,2	3,0

Wykres nr 15

Gminy (odsetek) ze względu na lokalizację RIPOK, do której przekazywano odpady

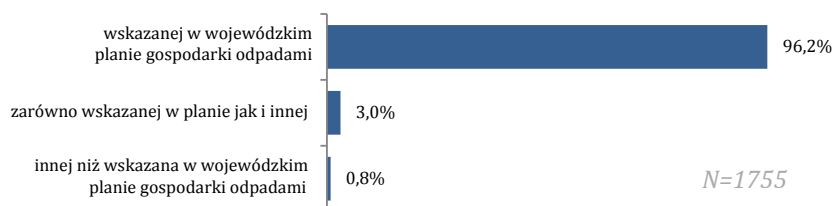


Tabela nr 26

Powody przekazywania odpadów do innej RIPOK niewskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami*/

Przyczyny	Liczba gmin			
	miejskich	miejsko-wiejskich	miejskich	Ogółem
Ogółem	7	18	42	67
korzystniejsze położenie (np. mniejsze odległości)	1	10	23	34
mniejsze koszty przyjęcia odpadów	1	7	19	27
wskazane w wojewódzkim planie gospodarki odpadami RIPOK nie świadczą pełnego zakresu usług w przetwarzaniu odpadów	5	2	6	13
inne (przypadki awaryjne)	2	6	11	19

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru.

Wykres nr 19

Powody przekazywania odpadów do innej RIPOK (liczba gmin)

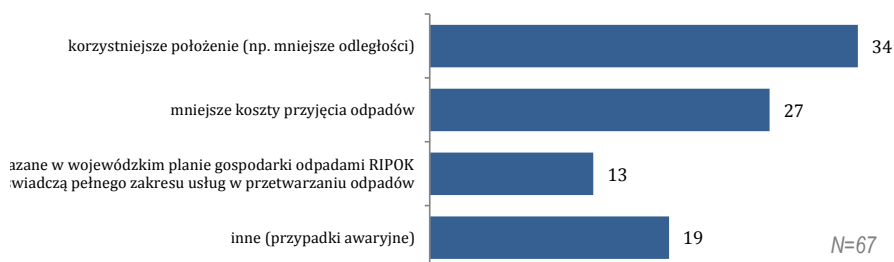


Tabela nr 27

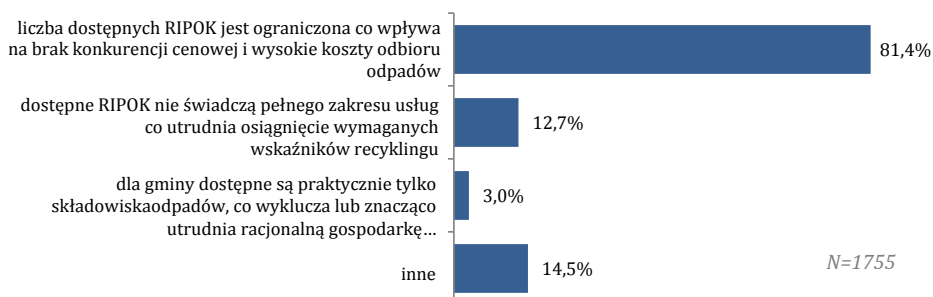
Problemy występujące w związku z organizacją funkcjonowania RIPOK w regionie do którego gmina została przypisana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami*/

Problemy	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	miejskich	Ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	miejskich	Ogółem
Ogółem	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
liczba RIPOK jest ograniczona co wpływa na brak konkurencji cenowej i wysokie koszty odbioru	148	337	943	1 428	67,6	81,6	84,0	81,4
dostępne RIPOK nie świadczą pełnego zakresu usług i trudno jest osiągnąć wymagane wskaźniki recyklingu	32	42	148	222	14,6	10,2	13,2	12,7
dostępne są praktycznie tylko składowiska odpadów, co wyklucza lub znacząco utrudnia racjonalną gospodarkę odpadami	4	13	35	52	1,8	3,2	3,1	3,0
Inne	58	77	119	254	26,5	18,6	10,6	14,5

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru.

Wykres nr 20

Problemy związane z organizacją funkcjonowania RIPOK (odsetek gmin)



2.6. Nielegalne składowiska odpadów w latach 2015–2017

Tabela nr 28

Czy na terenie gminy istniały w latach 2015-2017 nielegalne składowiska odpadów tzw. „dzikie wysypiska”?

Odpowiedzi	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	Ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	Ogółem
Ogółem	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
tak	121	190	283	594	55,3	46,0	25,2	33,9
nie	98	223	840	1 161	44,8	54,0	74,8	66,2

Wykres nr 21

Gminy, na terenie których istniały nielegalne składowiska odpadów (odsetek gmin)

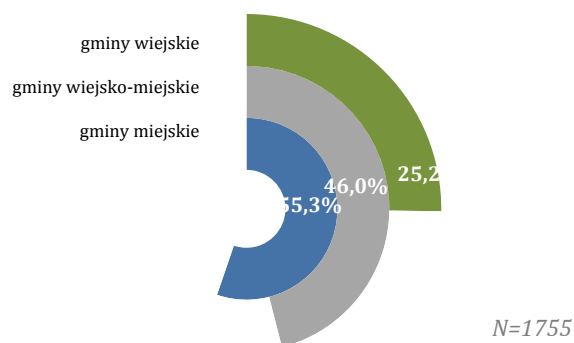


Tabela nr 29

Poniesione koszty likwidacji nielegalnych wysypisk (zł)

Rodzaj gminy	Mediana*/		
	2015	2016	2017 **/
Ogółem	4 100	4 000	3 999
miejska	11 765	11 503	12 468 zł
miejsko-wiejska	4 093	3 399	4 000 zł
wiejska	2 134	2 289	1 894 zł

*/ wartość, której nie przekroczyło 50% gmin

**/ szacunkowo

Tabela nr 30
Gminy w podziale na liczbę wysypisk zlikwidowanych w ciągu roku

Liczba wysypisk	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017 */	2015	2016	2017 */
Liczba gmin miejskich	121	121	121	100,0	100,0	100,0
do 2 wysypisk	29	31	36	24,0	25,6	29,8
od 3 do 5 wysypisk	23	16	19	19,0	13,2	15,7
od 6 do 50 wysypisk	49	53	50	40,5	43,8	41,3
powyżej 50 wysypisk	20	21	16	16,5	17,4	13,2
Liczba gmin miejsko-wiejskich	190	190	190	100,0	100,0	100,0
do 2 wysypisk	104	102	117	54,7	53,7	61,6
od 3 do 5 wysypisk	32	36	29	16,8	19,0	15,3
od 6 do 50 wysypisk	52	50	40	27,4	26,3	21,1
powyżej 50 wysypisk	2	2	4	1,1	1,1	2,1
Liczba gmin wiejskich	283	283	283	100,0	100,0	100,0
do 2 wysypisk	205	199	219	72,4	70,3	77,4
od 3 do 5 wysypisk	42	45	34	14,8	15,9	12,0
od 6 do 50 wysypisk	33	37	28	11,7	13,1	9,9
powyżej 50 wysypisk	3	2	2	1,1	0,7	0,7

*/ szacunkowo

Wykres nr 22
Gminy w podziale na liczbę wysypisk zlikwidowanych w 2016 r. (rozkład procentowy)

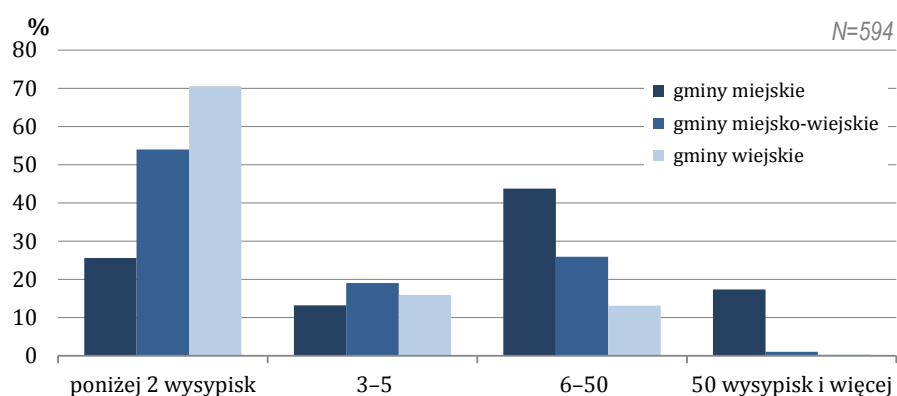


Tabela nr 31

Gminy w podziale na masę odpadów komunalnych zebranych podczas likwidacji wysypisk w ciągu roku

Masa odpadów komunalnych	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	121	121	121	100,0	100,0	100,0
do 1 Mg	23	25	36	19,0	20,7	29,8
od 1 Mg do 10 Mg	29	31	24	24,0	25,6	19,8
od 10 Mg do 100 Mg	39	38	41	32,2	31,4	33,9
powyżej 100 Mg	30	27	20	24,8	22,3	16,5
Liczba gmin miejsko-wiejskich	190	190	190	100,0	100,0	100,0
do 1 Mg	80	72	88	42,1	37,9	46,3
od 1 Mg do 10 Mg	50	61	47	26,3	32,1	24,7
od 10 Mg do 100 Mg	54	45	50	28,4	23,7	26,3
powyżej 100 Mg	6	12	5	3,2	6,3	2,6
Liczba gmin wiejskich	283	283	283	100,0	100,0	100,0
do 1 Mg	160	163	166	56,5	57,6	58,7
od 1 Mg do 10 Mg	70	66	72	24,7	23,3	25,4
od 10 Mg do 100 Mg	39	42	39	13,8	14,8	13,8
powyżej 100 Mg	14	12	6	5,0	4,2	2,1

*/ szacunkowo

Wykres nr 23

Gminy w podziale na masę odpadów zebranych podczas likwidacji wysypisk w 2016 r. (rozkład procentowy)

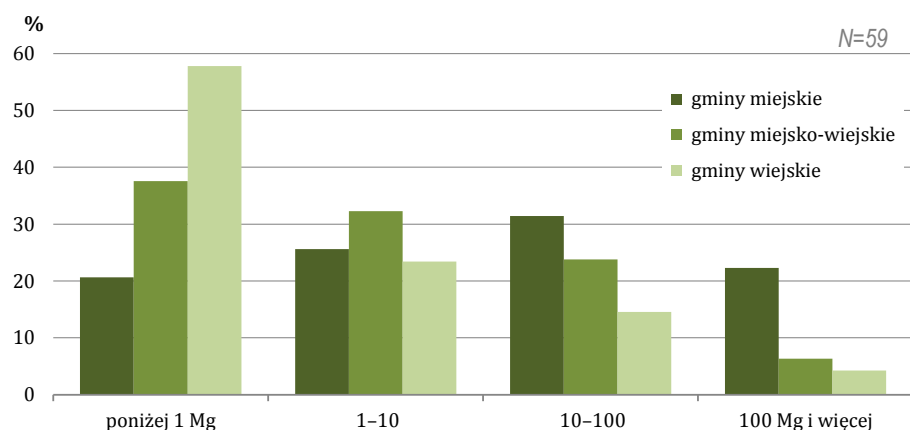


Tabela nr 32

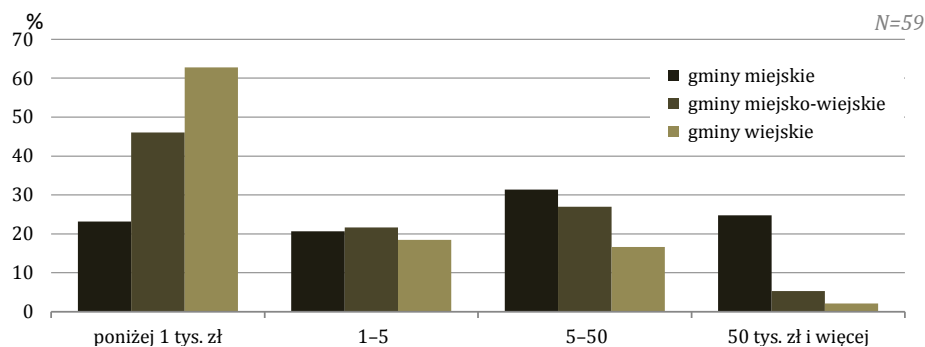
Gminy ze względu na poniesione koszty likwidacji nielegalnych wysypisk

Koszty	Liczba odpowiedzi			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba gmin miejskich	121	121	121	100,0	100,0	100,0
do 1 tys. zł	24	28	35	19,8	23,1	28,9
od 1 tys. zł do 5 tys. zł	28	25	19	23,1	20,7	15,7
od 5 tys. zł do 50 tys. zł	45	38	48	37,2	31,4	39,7
powyżej 50 tys. zł	24	30	19	19,8	24,8	15,7
Liczba gmin miejsko-wiejskich	190	190	190	100,0	100,0	100,0
do 1 tys. zł	91	87	95	47,9	45,8	50,0
od 1 tys. zł do 5 tys. zł	37	41	36	19,5	21,6	19,0
od 5 tys. zł do 50 tys. zł	54	52	52	28,4	27,4	27,4
powyżej 50 tys. zł	8	10	7	4,2	5,3	3,7
Liczba gmin wiejskich	283	283	283	100,0	100,0	100,0
do 1 tys. zł	181	177	181	64,0	62,5	64,0
od 1 tys. zł do 5 tys. zł	53	52	55	18,7	18,4	19,4
od 5 tys. zł do 50 tys. zł	43	48	42	15,2	17,0	14,8
powyżej 50 tys. zł	6	6	5	2,1	2,1	1,8

*/ szacunkowo

Wykres nr 24

Gminy ze względu na poniesione koszty likwidacji nielegalnych wysypisk w 2016 r. (rozkład procentowy)



Problem tzw. „dzikich wysypisk” najczęściej dotyka gminy miejskie, gdzie co do zasady istnieją większe skupiska i większa anonimowość mieszkańców. Problem taki dostrzega ponad połowa miast. Ma to odzwierciedlenie w liczb-

ZAŁĄCZNIKI

bie likwidowanych co roku „dzikich wysypisk”, która najczęściej zawiera się w przedziale od 6 do 50 przypadków. Znaczące są także ilości zgromadzonych tam odpadów oscylujące na ogół w granicach od 10 do 100 ton i więcej. Znacznie mniejszy problem z tym zjawiskiem mają gminy wiejskie, z których tylko co czwarta zgłasza jego istnienie, a z reguły dotyczy on pojedynczych przypadków „dzikich wysypisk” do likwidacji. Przy tym ilość zgromadzonych w takich miejscach odpadów z reguły nie przekracza jednej tony. Proporcjonalnie do skali problemu kształtują się także koszty związane z jego rozwiązywaniem.

2.7. Problemy, dobre praktyki, opinie

Tabela nr 33

Wdrażanie od lipca 2017 r. nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych spowoduje:

Wpływ	Liczba gmin				Procent			
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich	ogółem
Ogółem	219	413	1 123	1 755	100,0	100,0	100,0	100,0
wzrost kosztów	152	256	684	1 092	77,2	68,8	68,8	69,9
spadek kosztów	4	5	19	28	2,0	1,3	1,9	1,8
nie będzie miało wpływu na koszty	41	111	291	443	20,8	29,8	29,3	28,3
brak odpowiedzi	22	41	129	192				

Wykres nr 25

Ocena wpływu nowych regulacji na koszt funkcjonowania systemu



3. Zestawienie zbiorcze wyników kwestionariusza dotyczącego realizacji zadań związków międzygminnych w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych

3.1. Odbiór i recykling odpadów w latach 2015–2017

Tabela nr 34

Masa odpadów komunalnych odebranych na terenie gmin należących do związku międzygminnego

Mediana*/					
odpady niesegregowane			odpady zebrane selektywnie		
2015	2016	2017**/	2015	2016	2017**/
17 521	17 432	9 259	4 795	3 971	1 987

*/ wartość, której nie przekroczyło 50% gmin

**/ prognoza

Tabela nr 35

Masa odpadów komunalnych odebranych na terenie gmin należących do związku międzygminnego (Mg)

Odpady	Liczba związków międzygminnych			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
odpady niesegregowane	26	26	26	100,0	100,0	100,0
do 5 tys. Mg	4	4	7	15,4	15,4	26,9
od 5 tys. Mg do 10 tys. Mg	3	3	7	11,5	11,5	26,9
od 10 tys. Mg do 20 tys. Mg	8	7	7	30,8	26,9	26,9
20 tys. Mg i powyżej	11	12	5	42,3	46,2	19,2
odpady zebrane selektywnie	26	26	26	100,0	100,0	100,0
do 2,5 tys. Mg	9	8	15	34,6	30,8	57,7
od 2,5 tys. Mg do 5 tys. Mg	4	6	3	15,4	23,1	11,5
od 5 tys. Mg do 10 tys. Mg	5	3	7	19,2	11,5	26,9
10 tys. Mg i powyżej	8	9	1	30,8	34,6	3,9

*/ wartość roczna została oszacowana na podstawie pierwszego półrocza 2017.

Tabela nr 36

Poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła osiągnięte przez związki międzygminne (%)

Osiągnięte poziomy	Liczba związków międzygminnych			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Ogółem	26	26	26	100,0	100,0	100,0
do 20%	2	3	1	7,7	11,5	3,9
od 20% do 40%	19	21	18	73,1	80,8	69,2
od 40% do 60%	4	1	6	15,4	3,9	23,1
80% i powyżej	1	1	1	3,9	3,9	3,9
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	0	0	1	0,0	0,0	3,9

*/ prognoza

Tabela nr 37

Poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne osiągnięte przez związki międzygminne

Osiągnięte poziomy	Liczba związków międzygminnych			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Ogółem	26	26	26	100,0	100,0	100,0
do 45%	3	3	2	11,5	11,5	7,7
od 45% do 60%	0	3	4	0,0	11,5	15,4
od 60% do 90%	6	8	7	23,1	30,8	26,9
od 90% do 100%	7	7	6	26,9	26,9	23,1
100%	10	5	7	38,5	19,2	26,9
nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu	2	2	3	7,7	7,7	11,5

*/ prognoza

Tabela nr 38

Poziomy masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. osiągnięte przez związki międzygminne

Osiągnięte poziomy	Liczba związków międzygminnych			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Ogółem	26	26	26	100,0	100,0	100,0
do 5%	15	17	16	57,7	65,4	61,5
od 5% do 40%	8	6	6	30,8	23,1	23,1
od 40% do 45%	2	2	2	7,7	7,7	7,7
45% i powyżej	1	1	2	3,9	3,9	7,7
przekroczyły poziomy biodegradacji	0	0	0	0,0	0,0	0,0

*/ prognoza

3.2. Organizacja selektywnej zbiórki odpadów

Tabela nr 39

Liczba i odsetek PSZOK dostępnych dla mieszkańców związków międzygminnych

PSZOK	Liczba	Procent
Stacjonarne	26	100,0
brak PSZOK	2	7,7
1 PSZOK	7	26,9
2 i więcej PSZOK	17	65,4
stacjonarne + mobilne	26	100,0
brak PSZOK	0	0,0
1 PSZOK	5	19,2
2 i więcej PSZOK	21	80,8

ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 40

Grupy odpadów komunalnych z gospodarstwa domowego nie przyjmowane w PSZOK**/

Grupy odpadów	Liczba	Procent
Ogółem	11	42,3
zużyte baterie i akumulatory	5	19,2
zużyte opony	5	19,2
odpady medyczne domowe	5	19,2
odpady zawierające rtęć */	7	26,9
odpady wielkogabarytowe	5	19,2
farby, tusze, farby drukarskie, kleje rozpuszczalniki	3	11,5

*/ np. termometry, lampy fluorescencyjne

**/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru

Tabela nr 41

Liczba podmiotów (przedsiębiorców) odbierających odpady komunalne na terenie związków międzygminnych

Liczba podmiotów (przedsiębiorców)	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
1 przedsiębiorca	4	15,4
2 przedsiębiorców	2	7,7
od 3 do 5 przedsiębiorców	11	42,3
powyżej 5 przedsiębiorców	9	34,6

Tabela nr 42

Czy na terenie związku międzygminnego funkcjonują punkty zbierania „surowców wtórnych” inne niż PSZOK?

Odpowiedzi	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
tak	15	57,7
nie	3	11,5
brak wiedzy	8	30,8

Tabela nr 43

Czy związek międzygminny uwzględnił masę odpadów komunalnych zebranych w tych punktach przy obliczaniu poziomów recyklingu?

Odpowiedzi	Liczba	Procent
Ogółem	15	100,0
tak	2	13,3
nie	13	86,7

3.3. Działalność kontrolna w latach 2015–2017 (I połowa)

Tabela nr 43

Liczba i odsetek PSZOK oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne objętych kontrolą przez związki międzygminne

	Liczba			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Ogółem (PSZOK)	26	26	26	100,0	100,0	100,0
brak PSZOK objętych kontrolą	15	17	17	57,7	65,4	65,4
1 skontrolowany PSZOK	3	1	1	11,5	3,9	3,9
więcej niż 1 PSZOK	8	8	8	30,8	30,8	30,8
Ogółem (przedsiębiorcy)	26	26	26	100,0	100,0	100,0
brak skontrolowanych	10	11	9	38,5	42,3	34,6
1 skontrolowany przedsiębiorca	4	3	5	15,4	11,5	19,2
od 2 do 5 przedsiębiorców	8	8	8	30,8	30,8	30,8
6 i więcej przedsiębiorców	4	4	4	15,4	15,4	15,4

Tabela nr 44

Liczba i odsetek ukaranych podmiotów prowadzących PSZOK oraz przedsiębiorców odbierających odpady komunalne przez związki międzygminne

	Liczba			Procent		
	2015	2016	2017 I połowa	2015	2016	2017 I połowa
Ogółem (PSZOK)	26	26	26	100,0	100,0	100,0
nie ukarano	26	26	26	100,0	100,0	100,0
ukarano 1 podmiot	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Ogółem (przedsiębiorcy)	26	26	26	100,0	100,0	100,0
nie ukarano	17	18	16	65,4	69,2	61,5
ukarano 1 i więcej przedsiębiorców	9	8	10	34,6	30,8	38,5

Związki międzygminne, w odpowiedzi na badanie kwestionariuszowe NIK, nie wykazały wysokości kar pieniężnych nałożonych w latach 2015–2017 (I połowa) zarówno na podmioty prowadzące PSZOK, jak i przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

3.4. Funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami

Tabela nr 45

Odsetek (%) właścicieli nieruchomości, którzy złożyli deklaracje o wysokości opłaty

Odsetek właścicieli nieruchomości	Liczba	Procent
Koniec 2015 r.	26	100,0
do 80%	3	11,5
powyżej 80%	23	88,5
Koniec 2016 r.	26	100,0
do 80%	6	23,1
powyżej 80%	20	76,9
30.06.2017 r.	26	100,0
do 80%	4	15,4
powyżej 80%	22	84,6

Tabela nr 46

Szacunkowy poziom (%) pokrycia w związku międzygminnym kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi przychodami z opłat

Poziom pokrycia kosztów	Liczba	Procent
W 2015 r.	26	100,0
do 80%	5	19,2
od 80% do 95%	3	11,5
od 95% do 105%	15	57,7
powyżej 105%	3	11,5
W 2016 r.	26	100,0
do 80%	2	7,7
od 80% do 95%	7	26,9
od 95% do 105%	16	61,5
powyżej 105%	1	3,9
W I półroczu 2017 r.	26	100,0
do 80%	2	7,7
od 80% do 95%	2	7,7
od 95% do 105%	14	53,9
powyżej 105%	8	30,8

Infografika nr 9

Szacunkowy poziom (%) pokrycia w związku międzygminnym kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi przychodami z opłat

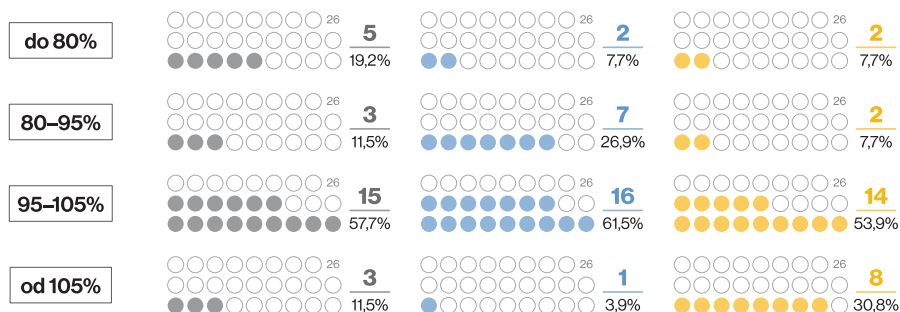


Tabela nr 48

Przyczyny braku pokrycia kosztów (deficytu) funkcjonowania tego systemu*/

Przyczyny	Liczba	Procent
Ogółem	10	38,5
określone stawki opłaty są za niskie	4	15,4
nie wszyscy właściciele nieruchomości złożyli deklarację	5	19,2
znaczne zaległości we wnoszeniu opłat	9	34,6
przeciągające się procedury w egzekwowaniu zaległych opłat	8	30,8
inne	2	7,7

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru

Infografika nr 10

Związki międzygminne w podziale na przyczyny braku pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami



ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 49

Cele, na które związek międzygminny przeznaczył środki z pobranych opłat niewykorzystane w poprzednim roku budżetowym (nadwyżkę)*/

Cele	Liczba	Procent
Ogółem	52	87
odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	26	47
tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych	21	35
obsługę administracyjną systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	17	42
edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi	15	26
pokrycie kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych	10	7
pokrycie kosztów usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania	17	26
pokrycie kosztów wyposażenia nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżniania oraz utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym	13	21
inne	7	9

*/ pozycje w kolumnach nie sumują się, ponieważ było to pytanie wielokrotnego wyboru

3.5. Regionalne Instalacje do Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK)

Tabela nr 50

Przekazywanie odpadów komunalnych odebranych z terenu związku międzygminnego następuje do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)

RIPOK	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
wskazanej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami	25	96,2
innej niż wskazana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami	0	0,0
zarówno wskazanej w planie jak i innej	1	3,9

Tabela nr 51

Problemy występujące w związku z organizacją funkcjonowania RIPOK w regionie do którego gmina została przypisana w wojewódzkim planie gospodarki odpadami

Przyczyny	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
liczba dostępnych RIPOK jest ograniczona co wpływa na brak konkurencji cenowej i wysokie koszty odbioru odpadów	15	57,7
dostępne RIPOK nie świadczą pełnego zakresu usług w przetwarzaniu odpadów w związku z czym trudno jest osiągnąć wymagane wskaźniki recyklingu i ograniczenia	7	26,9
dla gminy dostępne są praktycznie tylko składowiska odpadów, co wyklucza lub znacząco utrudnia racjonalną gospodarkę odpadami	1	3,9
inne	7	26,9

3.6. Nielegalne składowiska odpadów w latach 2015–2017

Tabela nr 52

Czy na terenie gminy istniały w latach 2015-2017 nielegalne składowiska odpadów tzw. „dzikie wysypiska”?

Odpowiedzi	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
tak	7	26,9
nie	19	73,1

Tabela nr 53

Poziomy osiągnięte przez związki międzygminne

Wartości roczne	Liczba związków			Procent		
	2015	2016	2017*/	2015	2016	2017*/
Liczba zlikwidowanych wysypisk	7	7	7	100,0	100,0	100,0
do 2 wysypisk	4	4	5	57,1	57,1	71,4
od 3 do 5 wysypisk	2	1	1	28,6	14,3	14,3
powyżej 6 wysypisk	1	2	1	14,3	28,6	14,3
Odpady komunalne zebrane podczas likwidacji (Mg)	7	7	7	100,0	100,0	100,0
do 1 Mg	3	4	4	42,9	57,1	57,1
od 1 Mg do 10 Mg	1	1	0	14,3	14,3	0,0
od 10 Mg do 100 Mg	2	1	2	28,6	14,3	28,6
powyżej 100 Mg	1	1	1	14,3	14,3	14,3
Poniesione koszty likwidacji	7	7	7	100,0	100,0	100,0
do 1 tys. zł	3	6	5	42,9	85,7	71,4
od 1 tys. zł do 5 tys. zł	1	0	0	14,3	0,0	0,0
od 5 tys. zł do 50 tys. zł	2	0	1	28,6	0,0	14,3
powyżej 50 tys. zł	1	1	1	14,3	14,3	14,3

*/szacunkowo

3.7. Problemy, dobre praktyki, opinie

Tabela nr 54

Wdrażanie od lipca 2017 r. nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych spowoduje:

Wpływ	Liczba	Procent
Ogółem	26	100,0
wzrost kosztów	20	76,9
spadek kosztów	1	3,9
nie będzie miało wpływu na koszty	5	19,2

6.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Środowiska
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

6.7. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 21-05-2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

SSYGNATURA_SPRAWY.PL
662267.1755665.1323212

**Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z dnia 30 kwietnia 2018 r. (znak: KAP.430.020.2017) przekazującym informację o wynikach kontroli *Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych*, przedstawiam poniżej stanowisko do wybranych kwestii, poruszanych w opracowaniu.

Odnosząc się do kwestii pozyskiwania rzetelnych danych sprawozdawczych o osiągniętych poziomach recyklingu należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, z późn. zm.) podmioty odbierające odpady komunalne, gminy oraz urzędy marszałkowskie są zobowiązane do sporządzania sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przepisy tej ustawy nakładają również obowiązki w zakresie weryfikacji składanych sprawozdań na gminy, urzędy marszałkowskie oraz ministra właściwego do spraw środowiska.

W kwestii systemowego rozwiązania pozwalającego gminom na weryfikację otrzymanych sprawozdań, przepisy ustawy dają gminom możliwość weryfikacji danych przedstawionych w sprawozdaniach - art. 9p ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zobowiązać do okazania dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Natomiast w kwestii zagrożenia nieosiągnięcia przez Polskę w 2020 r. 50% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła należy zaznaczyć, że osiągniany przez Polskę poziom sukcesywnie rośnie. Zgodnie z aktualnymi danymi w 2016 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła osiągnięty przez Polskę wyniósł ponad 28 %. Spodziewany jest wzrost tego poziomu, będący efektem wprowadzonych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi np. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19). Regulacja ta jest wprowadzona obecnie w gminach.

W kwestii włączenia do obliczeń poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła zebranych w punktach skupów surowców wtórnych, należy wyjaśnić, że gmina ma już obecnie możliwość wliczania tych odpadów komunalnych do ww. poziomu. W zakresie odpadów komunalnych pochodzących od mieszkańców gminy, zebranych w punktach skupu surowców wtórnych lub w przypadku różnego rodzaju akcji zbiórki odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urzędach i instytucjach gmina może wystąpić o udzielenie informacji dotyczącej masy i sposobu zagospodarowania tych odpadów, natomiast ich masę poddaną przetwarzaniu można uwzględnić przy obliczaniu poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w załączniku nr 4 wskazuje w przypisie nr 11, że przy obliczaniu poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, należy wziąć pod uwagę:

- odpady papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi, oraz
- inne niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, przygotowane do ponownego użycia, poddane recyklingowi i innym procesom odzysku odebrane od właścicieli nieruchomości, zebrane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zebrane w inny sposób oraz wysegregowane w instalacjach do mechanicznego lub mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, w stosunku których

uzyskano informację, o której mowa w art. 90a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W kwestii podjęcia działań w zakresie włączenia odpadów komunalnych zbieranych w punktach skupu surowców wtórnych pragnę zauważyć, że art. 9nb dodany ustawą z dnia 12.10.2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2056 i poz. 2422) wprowadza obowiązek sporządzania sprawozdań dla podmiotów zbierających odpady komunalne stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. W związku z powyższym podmioty prowadzące, wskazane w opracowaniu, punkty skupu surowców wtórnych będą zobligowane do składania rocznych sprawozdań do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Obecnie procedowany jest projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, zawierający osobny wzór sprawozdania dla podmiotów zbierających odpady komunalne, stanowiące frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

W odniesieniu do nieprzyjmowania od mieszkańców przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych niektórych rodzajów odpadów (takich jak odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, opakowań po farbach i lakierach) należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy. W związku z powyższym gminy mają obowiązek zapewnić przyjmowanie wskazanych powyżej odpadów.

Natomiast odnosząc się do konieczności wprowadzenia w Warszawie zbierania nowych frakcji odpadów, należy wyjaśnić, że na terenie m. st. Warszawy odpady komunalne zbierane są w podziale na tzw. odpady suche, szkło opakowaniowe, zmieszane odpady komunalne, podczas, gdy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów wymaga selektywnego zbierania odpadów w podziale na: papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne oraz odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów.

W związku ze zbieraniem odpadów komunalnych w Warszawie w sposób niezgodny z rozporządzenie Ministra Środowiska, konieczne jest jak najszybsze dostosowanie do ww. rozporządzenia.

W kwestii prowadzenia kampanii edukacyjnych należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązków gminy należy prowadzenie działań informacyjnych oraz edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Z poważaniem

Z up. Ministra
Sławomir Mazurek
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/