



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI. 410.004.01.2016
P/16/046

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/046 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.

Kontrolerzy
1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/5/2016z dnia 26 kwietnia 2016 r.
2. Alicja Gruszecka, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/7/2016 z dnia 11 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, ul. Okopowa 21/27,80-810 Gdańsk, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego, zwany dalej „Marszałkiem”.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 533-536)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2013–2016 (I kw.) Marszałek Województwa Pomorskiego podejmował działania mające na celu zapewnienie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach spełniających wymagania przepisów o odpadach. Zapewnił opracowanie i uchwalenie *Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018*, zwanego dalej „PGOWP 2018”, w którym m.in. wyznaczono regiony gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa, zwane dalej „RGOK”, regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach, zwane dalej „RIPOK”, oraz instalacje do zastępczej obsługi regionu do czasu zakończenia budowy lub rozbudowy RIPOK albo na wypadek awarii RIPOK. Sprawował nadzór nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w regionach, m.in. poprzez weryfikowanie danych zawartych w corocznych sprawozdaniach gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, opracowywanie rocznych sprawozdań wojewódzkich w tym zakresie, a także poprzez wydawanie pozwoleń na przetwarzanie odpadów komunalnych i kontrole podmiotów prowadzących RIPOK w zakresie przestrzegania przepisów prawa i decyzji administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

W działaniach powyższych stwierdzono nieprawidłowości polegające na :

- nierzetelnym sporządzeniu rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r., 2014 r. i 2015 r., o których

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

mowa w art. 9s ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*², zwanej dalej „ucpg”;

- nierzetelnym sporządzeniu *Sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018*, za lata 2011–2013, wymaganego art. 39 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach*³, zwanej dalej „uod”.
- nierzetelnym monitorowaniu realizacji celów określonych w PGOWP 2018.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wyznaczanie regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazanie regionalnych, ponadregionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w regionach.

Opis stanu faktycznego

W województwie pomorskim funkcjonowały 123 gminy. Liczba ludności województwa w badanym okresie ulegała stopniowemu przyrostowi i wynosiła: 2295,8 tys. mieszkańców w 2013 r., 2302,2 tys. mieszkańców w 2014 r. oraz 2304,7 tys. mieszkańców w 2015 r. Na terenie wszystkich gmin wprowadzono system selektywnej zbiórki odpadów, funkcjonujący w całym okresie objętym kontrolą. W ramach systemu, zebrano selektywnie 161 979,9 Mg odpadów w 2013 r. i 214 165,7 Mg w 2014 r. Na dzień zakończenia kontroli NIK, w Urzędzie nie posiadano zbilansowanych danych o odpadach za rok 2015, z powodu trwającej weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za ten okres, przekazanych Marszałkowi przez gminy.

(dowód: akta kontroli str. 501)

Zarząd Województwa Pomorskiego opracował i w dniu 19 stycznia 2012 r. przedłożył do zaopiniowania projekt PGOWP 2018 wraz z *Prognozą oddziaływania na środowisko*. W okresie od 9 lutego 2012 r. do 13 lutego 2012 r. opiniujący, tj. organy wykonawcze gmin i związków międzygminnych z terenu województwa pomorskiego, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku oraz Pomorski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny przekazali uwagi do tego dokumentu.

Jednocześnie, w dniach od 25 stycznia do 14 lutego 2012 r. w Urzędzie przyjmowano uwagi i wnioski społeczeństwa do PGOWP 2018, którego udział w opiniowaniu tego dokumentu zapewniono poprzez zamieszczenie w dniu 24 stycznia 2012 r. w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w prasie lokalnej, informacji o prowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dotyczącej opracowania PGOWP 2018.

W dniu 28 marca 2012 r., po rozpatrzeniu zgłoszonych uwag, projekt PGOWP 2018 przekazany został do zaopiniowania Ministrowi Środowiska. Pismem z dnia 10 maja 2012 r. Minister przekazał uwagi i sugestie do omawianego dokumentu, które zostały uwzględnione w ostatecznym projekcie PGOWP 2018, przyjętym przez Zarząd Województwa Pomorskiego Uchwałą Nr 623/148/12 z dnia 31 maja 2012 r.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 250.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.

W dniu 25 czerwca 2012 r. Sejmik Województwa Pomorskiego uchwalił przyjęcie PGOWP 2018⁴ oraz podjął uchwałę w sprawie jego wykonania⁵.

(dowód: akta kontroli str. 12-26, 195-201)

Głównymi celami w gospodarce odpadami komunalnymi, założonymi w PGOWP 2018, były:

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

Natomiast zdefiniowane w PGOWP 2018 cele szczegółowe dotyczyły m.in.:

- objęcia zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych wszystkich właścicieli nieruchomości w województwie najpóźniej do 1 lipca 2013 r.;
- zmniejszenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska, tak aby nie było składowanych: w 2013 r. więcej niż 50%; w 2020 r. więcej niż 35%, wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych na terenie województwa pomorskiego w 1995 r.;
- zmniejszenia do końca 2014 r. masy składowanych odpadów komunalnych do nie więcej niż 60% masy wytworzonych odpadów komunalnych;
- osiągnięcia w terminie do 31 grudnia 2020 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych, tj. papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, w wysokości minimum 50% wagowo;
- zrehabilitowania zamykanych lokalnych składowisk odpadów;
- zwiększenia udziału przetwarzania odpadów komunalnych metodami termicznymi lub innymi nowoczesnymi metodami spełniającymi kryterium najlepszej dostępnej technologii.

W PGOWP 2018, na terenie województwa pomorskiego wyznaczono siedem regionów gospodarki odpadami komunalnymi: region Szadółki, Eko Dolina, Północny, Północno-Zachodni, Południowo-Zachodni, Południowy i Wschodni. Poszczególne regiony liczyły od 150,5 do 597,5 tys. ludności i obejmowały od 8 do 32 gmin. Największy terytorialnie był Region Wschodni z 32 gminami, zamieszkiwany przez 365 tys. mieszkańców.

Dla każdego z powyższych RGOK podano wykaz objętych nim gmin i charakterystykę regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych

⁴ Uchwała Nr 415/XX/12.

⁵ Uchwała Nr 416/XX/12.

funkcjonujących w poszczególnych regionach oraz zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych do czasu budowy bądź rozbudowy RIPOK.

W PGOWP 2018 wyszczególniono również kierunki działań w województwie w zakresie kształtowania systemu gospodarki odpadami i wynikający z nich harmonogram realizacji zadań. Koszt wykonania zadań ujętych w harmonogramie oszacowano na 475,7 mln zł, planując ich pokrycie z funduszy unijnych⁶, ze środków budżetów gmin i powiatów oraz funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 5)

W uchwale Nr 416/XX/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018” wskazano 11 regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, 19 instalacji do zastępczej obsługi wyznaczonych RGOK do czasu uzyskania wystarczającej masy przerobowej przez RIPOK oraz wskazano siedem RIPOK do obsługi zastępczej regionów w przypadku awarii regionalnych instalacji lub braku możliwości przyjmowania odpadów z innych przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 29-39)

Z uwagi na zakończenie budowy i uruchomienie nowych RIPOK, uchwała w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami była czterokrotnie zmieniana⁷. W ostatniej uchwale Nr 840/XXXVIII/14 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 31 marca 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wykonania PGOWP 2018 wskazano 15 regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych⁸, w tym:

- 10 RIPOK zapewniających mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych, zagospodarowanie selektywnie zbieranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz składowanie pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych oraz sortowaniu odpadów komunalnych,
- 4 RIPOK zapewniające zagospodarowanie selektywnie zbieranych odpadów zielonych i innych bioodpadów,
- 1 RIPOK zapewniającą składowanie pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych oraz sortowaniu odpadów komunalnych,

oraz 10 zastępczych instalacji na wypadek awarii regionalnej instalacji lub braku możliwości przyjęcia przez nią odpadów z innych przyczyn⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5, 24-98, 501-502)

Dla 11 spośród 15 RIPOK, wskazanych w ww. uchwale Nr 840/XXXVIII/14 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykonania PGOWP

⁶ Fundusz Spójności (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowiska), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013), Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013).

⁷ Uchwała nr 470/XXII/12 z dnia 24 września 2012 r., uchwała nr 557/XXVII/13 z dnia 25 lutego 2013 r., uchwała nr 764/XXXVI/13 z dnia 20 grudnia 2013 r. i uchwała nr 840/XXXVIII/14 z dnia 31 marca 2014 r.

⁸ RIPOK: Swarzewo, Czarnówko, Chlewnica, Nowy Dwór, Przechlewo, Gilwa Mała, Tczew, Szadółki, Eko Dolina, Bierkowo, Sierzno, „Wodociągi Słups” Sp. z o.o., Stary Las, Gostomie, Kommunalservice Vornkahl Polska.

⁹ RIPOK: Eko Dolina, Czarnówko, Stary Las, Tczew, Szadółki, Bierkowo, Sierzno, Chlewnica, Nowy Dwór i Gilwa Mała.

2018, Marszałek Województwa Pomorskiego wydał zezwolenia na wytwarzanie i przetwarzanie odpadów¹⁰.

Dla 12 RIPOK¹¹, w tym dla ośmiu, którym wygasły ww. zezwolenia i dla czterech nowych, które uzyskały status RIPOK, Marszałek wydał pozwolenia zintegrowane na przetwarzanie odpadów, na czas nieoznaczony.

(dowód: akta kontroli str.1132-1140)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole w ośmiu RIPOK, w tym jedną wspólnie z Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Pozostałe siedem instalacji poddano kontroli przed 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.229-242)

Na podstawie ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹², Sejmik Województwa Pomorskiego został zobowiązany do aktualizacji i uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów tej ustawy, w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r.

W dniu 8 marca 2016 r. Zarząd Województwa Pomorskiego uchwałą nr 224/124/16 przyjął projekt *Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2022, zwanego dalej „PGOWP 2022”, wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko i Planem inwestycyjnym.*

W *Planie inwestycyjnym* zamieszczono *Harmonogram realizacji inwestycji wraz z kosztami*, w którym wyszczególniono 90 zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji do 2023 r. Koszt tych zadań oszacowano na prawie 555,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-11, 390-498)

W czasie kontroli NIK projekt PGOWP 2022 został przekazany do zaopiniowania Ministrowi Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 115)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Stworzenie warunków do budowy i eksploatacji regionalnych, ponadregionalnych lub zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w regionach.

Opis stanu faktycznego

W PGOWP 2018 przedstawiono harmonogram realizacji 28 dużych i siedmiu mniejszych zadań inwestycyjnych wynikających z przyjętych kierunków działań w gospodarce odpadami, w tym komunalnymi.

Największe z zaplanowanych inwestycji dotyczyły budowy i rozbudowy RIPOK, m.in.:

¹⁰ RIPOK: Eko Dolina, Szadółki, Czarnówko, Bierkowo, Tczew, Gilwa Mała, Chlewnica, Kommunalservice Vornkahl Polska, Przechlewo, „Wodociągi Słupsk” Sp. z o.o., Swarzewo.

¹¹ RIPOK: Eko Dolina, Szadółki, Czarnówko, Bierkowo, Sierzno, Nowy Dwór, Stary Las, Tczew, Gilwa Mała, Chlewnica, Gostomie, Kommunalservice Vornkahl Polska.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 122.

- w Regionie Południowym – budowy RIPOK Stary Las w powiecie starogardzkim – budowa planowana na lata 2010–2012, szacowany koszt 115,5 mln zł przewidziano do sfinansowania ze środków Funduszu Spójności i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwanego dalej „NFOŚiGW”;
- w Regionie Południowo-Zachodnim – budowy Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Nowym Dworze, gm. Chojnice – inwestycja planowana na lata 2010–2013, koszt jej budowy w wysokości 46,2 mln zł zaplanowano pokryć ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, zwanego dalej „WFOŚiGW”;
- w Regionie Wschodnim – rozbudowy Regionalnego Systemu Gospodarki Odpadami w Tczewie, w tym: wyposażenie Zakładu w Tczewie, rekultywacja 11 istniejących składowisk odpadów – do realizacji w latach 2010–2015, przewidywany koszt inwestycji 146,5 mln zł zaplanowano sfinansować ze środków Funduszu Spójności i NFOŚiGW oraz własnych Zakładu Utylizacji Odpadów Stałych Sp. z o.o. w Tczewie;
- w Regionie Północno-Zachodnim – rozbudowy RIPOK w Bierkowie – zadanie zaplanowano do realizacji w latach 2011–2016, koszt inwestycji szacowany na 19,9 mln zł planowano pokryć z pożyczki z WFOŚiGW w Gdańsku oraz środków własnych Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Słupsku;
- w Regionie Szadółki – budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów dla województwa pomorskiego o przepustowości do 250 tys. Mg/rok – okres realizacji 2012–2018, koszt budowy szacowany na 650,0 mln zł planowano pokryć ze środków własnych partnera prywatnego oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 5, 771)

Mniejsze inwestycje zaplanowane w PGOWP 2018 dotyczyły m.in.:

- w Regionie Eko Dolina – budowy segmentu do produkcji paliwa alternatywnego z odpadów o mocy przerobowej 60.000 Mg/rok oraz budowy kwater składowiska odpadów B3, C1, C2 i C3 w RIPOK Eko Dolina;
- w Regionie Północnym – w RIPOK Czarnówko – kontynuacji II etapu budowy, w tym m.in.: budowy kwatery na odpady balastowe i instalacji do energetycznego wykorzystania biogazu, rozbudowy sortowni odpadów zmieszanych i selektywnie zebranych do mocy przerobowej 73 000 Mg/rok oraz doposażenia kompostowni; w RIPOK Swarzewo – rozbudowy i modernizacji kompostowni; w RIPOK w Chlewnicy – rozbudowy kwatery składowiska odpadów, sortowni i linii do produkcji paliwa alternatywnego oraz budowy instalacji do kompostowania odpadów ulegających biodegradacji o mocy przerobowej 10 000 Mg/rok;
- W Regionie Południowym – rekultywacji zamkniętych kwater składowiska odpadów w RIPOK Gostomie;
- W Regionie Wschodnim – rozbudowy kompostowni i wykonanie kolejnej kwatery na odpady balastowe w RIPOK Gilwa Mała.

(dowód: akta kontroli str. 557-568)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad postępowaniem z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w regionach.

3.1. Prowadzenie bazy danych o gospodarce odpadami

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące ilości i rodzaju odpadów wytworzonych i zebranych na terenie województwa, poddanych recyklingowi lub odzyskowi oraz unieszkodliwionych, a także dane o instalacjach do odzysku i unieszkodliwiania odpadów gromadzono od 2004 r. w wojewódzkiej bazie danych o odpadach – p.n. Wojewódzki System Odpadowy, zwany dalej „WSO”. WSO prowadzony był w formie elektronicznej i zawierał informacje przekazane Marszałkowi przez podmioty gospodarujące odpadami, w ramach sprawozdawczości prowadzonej na podstawie art. 73, art. 74a i art. 75 uod. Dane zgromadzone w WSO nie obejmowały informacji o gospodarowaniu odpadami komunalnymi, w tym o ilościach odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości i zebranych z terenu gminy, które przedstawiane były przez organy wykonawcze gmin w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych Marszałkowi na podstawie art. 9q *ucpg*.

(dowód: akta kontroli str. 564-530, 809-838)

3.2. Prowadzenie sprawozdawczości

W dniu 22 grudnia 2014 r. Zarząd Województwa Pomorskiego przedłożył Sejmikowi Województwa i Ministrowi Środowiska *Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018 za lata 2011–2013*¹³, zwane dalej „Sprawozdaniem”, w którym podsumowano realizację celów i zadań wynikających z PGOWP 2018 oraz PGOWP 2010 poprzednio obowiązującego w województwie, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Sprawozdanie opracowano zgodnie z „Wytycznymi do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2011–2013”, zwanymi dalej „Wytycznymi”, przekazanymi Marszałkowi przez Ministra Środowiska w lutym 2014 r.

W Sprawozdaniu, w ocenie ogólnej stanu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie pomorskim podano, że gospodarka ta prowadzona jest zgodnie z celami i kierunkami działań założonymi w PGOWP 2018, przy czym ocenę realizacji celów przeprowadzono w oparciu o analizę 21 wskaźników monitorowania zamiast 28, określonych w PGOWP 2018 dla odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 611-808, 1108-1113)

W bilansie ilości odpadów komunalnych, zamieszczonym w Sprawozdaniu podano, że masa odebranych i zebranych odpadów komunalnych z terenu województwa w okresie sprawozdawczym 2011–2013 wyniosła 1.949.944 Mg, z czego od właścicieli nieruchomości odebrano 1.791.917 Mg odpadów komunalnych, natomiast zebrano 158.027 Mg odpadów komunalnych. Z odebranych i zebranych odpadów komunalnych, odzyskowi poddano 1.211.449 Mg odpadów komunalnych, recyklingowi – 75.567 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 611-808)

¹³ Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego Nr 1278/4/14 z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia „Sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018 za lata 2011–2013 i przedłożenia dokumentu Sejmikowi Województwa Pomorskiego oraz Ministrowi Środowiska”.

W Sprawozdaniu podano również, że zrealizowane zostały inwestycje dotyczące budowy lub rozbudowy kompostowni oraz składowisk. Oddano także do eksploatacji RIPOK Tczew. Nie dokończono realizacji następujących zadań inwestycyjnych:

- W Regionie Szadółki budowa instalacji do termicznego przetwarzania energetycznej frakcji odpadów wraz z odzyskiem energii nie została rozpoczęta. Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji;
- W Regionie Eko – Dolina spośród planowanych 15 zadań inwestycyjnych zrealizowano 13 zadań, a pozostałe były w trakcie realizacji;
- W Regionie Północno – Zachodnim: W RIPOK Wodociągi Słupsk Sp. z o.o. inwestycje pozostawały w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 361, 557-568)

Na realizację zadań inwestycyjnych poniesiono nakłady w wysokości 173.836,5 tys. zł, w tym 74.137,6 tys. zł w 2013 r.; 47.284,8 tys. zł w 2014 r.; 49.925,3 tys. zł w 2015 r. i 2.488,8 tys. zł w I kw. 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 398-498)

W wyniku realizacji powyższych inwestycji, w uchwale 840/XXXVIII/14 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 31 marca 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Pomorskiego 2018” stwierdzono, że we wszystkich regionach gospodarki odpadami komunalnymi województwa pomorskiego funkcjonują regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych o mocach przerobowych wystarczających do przetworzenia odpadów komunalnych powstających na terenie województwa pomorskiego. W związku z powyższym nie było konieczności wyznaczania instalacji do zastępczej obsługi regionów.

(dowód: akta kontroli str. 85-98)

W Sprawozdaniu dokonano też przeglądu realizacji 21 zadań nieinwestycyjnych zaplanowanych w PGOWP 2018 stwierdzając, że 18 zadań wykonano, w tym wszystkie zadania dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 611-808)

Wszystkie gminy (123) z terenu województwa pomorskiego przedłożyły Marszałkowi roczne sprawozdania z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2012–2015. W 2013 r. wpłynęły do Urzędu 123 sprawozdania, w tym od trzech gmin¹⁴ po terminie 31 marca wskazanym w art. 9q ust. 2 ucpq. W 2014 r. i 2015 r. wszystkie gminy przekazały sprawozdania terminowo. W 2016 r. jedna gmina¹⁵ złożyła sprawozdanie za 2015 r. po wymaganym ustawowo terminie (data nadania 7 kwietnia 2016 r.).

Marszałek Województwa Pomorskiego informował Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o gminach, które przekazały omawiane sprawozdania nieterminowo, umożliwiając podjęcie na podstawie art. 9zb ucpq działań dyscyplinujących organy wykonawcze gmin do terminowego składania sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 920, 938-944, 960, 975)

¹⁴ Gmina Przywidz, gmina Stara Kiszewa oraz gmina Skarszewy.

¹⁵ Gmina Stary Targ.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego odnośnie do działań jakie podejmował Marszałek wobec gmin, nieprzestrzegających ustalonych terminów przekazywania sprawozdań, wyjaśnił m.in., że: przeprowadzono szkolenia dla gmin i związków międzygminnych dotyczące obowiązku i terminu przedkładania sprawozdań¹⁶; opracowano przewodnik dla gmin jak poprawnie sporządzić sprawozdania; corocznie do pomorskich gmin wysyłano pocztą elektroniczną informacje o opublikowanej przez Główny Urząd Statystyczny wartości współczynnika Mw_{gus} , niezbędnego do obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących z odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 917-918)

W badanym okresie, na wezwanie Marszałka, gminy przekazywały korekty do złożonych rocznych sprawozdań i tak: w 2013 r. dwie gminy trzykrotnie złożyły korekty do rocznego sprawozdania, a 25 gmin dwukrotnie; w 2014 r. trzy gminy czterokrotnie złożyły korekty rocznego sprawozdania, osiem gmin trzykrotnie przekazywało korekty a 14 gmin składało po dwie korekty do sprawozdania; w 2015 r. jedna gmina trzykrotnie korygowała sprawozdanie, a 10 gmin – dwukrotnie.

Prowadzona przez Marszałka weryfikacja sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi polegała na sprawdzeniu poprawności danych zawartych w sprawozdaniu, tj. podanych sposobów zagospodarowania odpadów, zgodności pomiędzy ilościami odpadów przedstawionymi w poszczególnych działach sprawozdania, poprawności obliczonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Poprawność danych zamieszczonych w sprawozdaniach sprawdzano m.in. w oparciu o zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, składanych przez podmioty prowadzące działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 996-1001, 1066-1068, 1081-1083)

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że w wyniku weryfikacji 123 sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r., Marszałek w okresie od 8 maja – 22 maja 2013 r. sporządził 115 pisemnych wezwań do poprawienia lub uzupełnienia tych sprawozdań. W wyniku weryfikacji 104 sprawozdań za 2013 r. sporządzono i wysłano, w okresie 25 kwietnia – 9 czerwca 2014 r., 73 wezwania do poprawienia lub uzupełnienia sprawozdań.

Ponadto wskazał, że pracownicy Urzędu, w latach 2014–2015 uwagi do sprawozdań gminnych wysyłali pocztą elektroniczną, wskazując części sprawozdania wymagające poprawy, natomiast drobne uwagi przekazywali telefonicznie. W przypadku sprawozdań z dużą ilością błędów, pracownik Urzędu nanosił uwagi na edytowalną wersję sprawozdania, przekazywaną do gminy. W wyniku powyższych działań usprawniono współpracę z gminami przy weryfikacji sprawozdań, skracając czas na dokonywanie korekt.

(dowód: akta kontroli str. 989-995)

¹⁶ Szkolenia odbyły się w dniach 16 września 2013 r. oraz 16 marca 2015 r.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Pomorskiego współpracował z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Gdańsku w zakresie:

- przekazywania PWIOŚ, do wiadomości, wezwań do korekty zweryfikowanych sprawozdań, skierowanych do gmin;
- przyjmowania od PWIOŚ adnotacji z weryfikacji sprawozdań;
- roboczych spotkań przedstawicieli Urzędu i WIOŚ w Gdańsku, dotyczących weryfikacji sprawozdań;
- wspólnego prowadzenia przez pracowników Urzędu i WIOŚ w Gdańsku szkoleń dla gmin i związków gminnych dotyczących sprawozdawczości z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 921-922, 927, 974-975)

Na podstawie sprawozdań gminnych, Marszałek przedkładał Ministrowi Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie województwa.

Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o osiągniętych przez poszczególne gminy i związki międzygminne poziomach:

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

(dowód: akta kontroli str. 101-194)

Sprawozdania Marszałka podlegały korektom wynikającym z autopoprawek wnoszonych przez organy wykonawcze gmin do sprawozdań gminnych lub z uwag wniesionych przez Ministra Środowiska, mianowicie:

- sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r. Marszałek korygował trzykrotnie, w tym raz w wyniku uwag Ministra Środowiska dotyczących: niezgodności łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji z sumą mas odpadów podanych w częściach a i b sprawozdania oraz braku informacji na temat osiągniętego w województwie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe.

(dowód: akta kontroli str. 205, 991-995)

- sprawozdanie za 2014 r. Marszałek korygował jeden raz w wyniku uwagi Ministra Środowiska dotyczącej braku danych o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe, w ośmiu gminach¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 202)

¹⁷ Korekta z dnia 15 marca 2016 r. przesłana pismem DROŚ-E.7023.1.2015/2016.KW. Uwagi Ministra Środowiska przekazane przy piśmie DGO-III-075.8.2016/PL z dnia 3 marca 2016 r.

Z danych zawartych w sprawozdaniach gmin wynikało, że spośród 123 gmin województwa:

- w 2012 r. 18 gmin nie uzyskało 10% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych¹⁸;
- w 2013 r. trzy gminy¹⁹ nie uzyskały 12% poziomu recyklingu ww. odpadów;
- w 2014 r. jedna gmina²⁰ – 14 % poziomu.

Natomiast określone w ww. rozporządzeniu poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (kolejno 30%; 36% i 38%), w 2012 r. nie zostały osiągnięte przez osiem gmin²¹; w 2013 r. przez dwie gminy²² i w 2014 r. przez dwie gminy²³.

Najwięcej gmin nie osiągnęło w latach 2012–2014, odpowiednio 43, 39 i 20, poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych 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 odpadów²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1131)

3.3. Wykonywanie kontroli gospodarowania odpadami

W kontrolowanym przez NIK okresie, nadzór Marszałka nad prowadzącymi RIPOK związany był z prowadzeniem czynności organu właściwego do wydawania prowadzącym regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych pozwoleń zintegrowanych lub dokonywanie zmian tych pozwoleń.

Pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu wspólnie z inspektorami WIOŚ w Gdańsku, działając na podstawie art. 146 uod, przeprowadzali kontrole w sprawie wydania nowej decyzji na zamknięcie części lub całego składowiska. W ramach kontroli dokonywano oględzin obiektów i pozyskiwano informacje o stanie instalacji od PWIOŚ. Z kontroli i oględzin sporządzano protokoły z opisem ustaleń i zaleceń.

W latach 2013–2015 pracownicy Urzędu przeprowadzili siedem wspólnych kontroli, w tym cztery w 2013 r., dwie w 2014 r. i jedną w 2015 r. Kontrole przeprowadzono w RIPOK Szadółki, Bierkowo (dwie kontrole), Nowy Dwór, Tczew, Gostomie i Przechlewo.

(dowód: akta kontroli str. 1069-1070, 1071-1080)

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 645.

¹⁹ Gmina Ostaszewo – 7,3%; Gmina Dzierzgoń – 9,8%; Gmina Gniew – 10,5%.

²⁰ Gmina Derzbn.

²¹ Gminy: Czernsk, Sulęcyno, Dziemiany, Lipusz, Ustka, Choczewo, Luzino, Kościerzyna.

²² Gminy: Czernsk, Główny.

²³ Gminy: Sztutowo, Krokowa.

²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 676.

Ponadto pracownicy Urzędu corocznie wykonywali kontrole, na podstawie art. 9w ucpg, podmiotów prowadzących działalność dotyczącą gospodarowania odpadami, w tym m.in. podmiotów zarządzających RIPOK. Kontrole przeprowadzane były w drugim półroczu, po zakończeniu weryfikacji sprawozdań gmin i uzupełnieniu WSO. W 2013 r. przeprowadzono łącznie 9 takich kontroli, m.in. w zakresie prowadzenia jakościowej i ilościowej ewidencji odpadów, przyjmowania do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. W 2014 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili 10 takich kontroli, a w 2015 r. – 84 kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 1090-1092)

W 2016 r., na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, Marszałek wystąpił do PWIOŚ o przeprowadzenie wspólnej kontroli wypełnienia wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska przez zarządzającego instalacją do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych na terenie RIPOK Eko Dolina, w której miało być prowadzone przetwarzanie odpadów. Inspektor WIOŚ w Gdańsku wraz z pracownikiem Urzędu, przeprowadzili kontrolę w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. Postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2016 r. PWIOŚ stwierdził spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska dla ww. instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 503)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W *Sprawozdaniu z realizacji PGOWP 2018* za lata 2011-2013, w podsumowaniu stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie województwa, nie podano informacji o osiągnięciu wszystkich zaplanowanych celów. Analizę realizacji celów, przeprowadzono w odniesieniu do 21 wskaźników monitorowania dla odpadów komunalnych, a nie 28 wskaźników, które określone były w *PGOWP 2018*.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że było to przeoczeniem, gdyż przy sporządzaniu sprawozdania za lata 2011–2013 zasugerowano się wydanymi przez Ministerstwo Środowiska „Wytocznymi do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.”

(dowód: akta kontroli str. 1108-1103)

2. Nierzetelnie sporządzano roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013 i 2014, o których mowa w art. 9s ust. 1 ucpg, przekazywane Ministrowi Środowiska, co skutkowało koniecznością dokonywania ich korekt.

Do sprawozdania z 2013 r. Marszałek złożył trzy korekty, w tym jedną z dnia 4 kwietnia 2015 r. w związku z uwagami Ministra Środowiska.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że pierwotne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r., przekazane Ministrowi Środowiska w dniu 15 lipca 2014 r., zostało opracowane na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach gminnych lub korektach tych sprawozdań, po zakończeniu procesu ich weryfikacji. Autokorekty sprawozdań wójtów, burmistrzów

lub prezydentów miast, które wpływały do Marszałka po terminie 15 lipca 2014 r. powodowały konieczność przedkładania przez marszałka województwa kolejnych korekt sprawozdań Ministrowi Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 991-995)

Do sprawozdania Marszałka Województwa Pomorskiego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r. złożono jedną korektę, z dnia 15 marca 2016 roku, uwzględniającą uwagi Ministra Środowiska.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego wyjaśnił, że pierwotne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r., przekazane Ministrowi Środowiska w dniu 15 lipca 2015 r., zostało opracowane na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach gminnych lub korektach tych sprawozdań, po zakończeniu przez marszałka województwa procesu ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 991-995)

NIK zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru nad sporządzaniem rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami dla województwa pomorskiego zgodnie z art. 39 ustawy *o odpadach*;
- 2) rzetelne sporządzanie corocznych sprawozdań realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9s ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, przekazywanych Ministrowi Środowiska.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz.1095 oraz z 2016 r. poz. 677.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Alicja Gruszecka
doradca techniczny

Izabella Krawczyk
Główny specjalista k.p