



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.013.01.2016

P/16/046

TEKST UJEDNOLICONY

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 Delegatura w Katowicach
Kontroler	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/76/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ¹ , ul. Ligonia nr 46, 40- 37 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, Marszałek Województwa Śląskiego² podejmował prawidłowe działania dla zapewnienia przetwarzania odpadów w instalacjach spełniających wymagania obowiązujących przepisów.

W uchwalonym Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego, wyznaczono regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazano regionalne i zastępcze instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Marszałek Województwa Śląskiego sprawował nadzór i kontrolę nad postępowaniami związanymi z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wytwarzanymi w regionach. Nie podejmowano jednak kontroli sprawdzających czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Gospodarka odpadami komunalnymi w województwie prowadzona była zgodnie z założonymi celami i kierunkami działań. Terminowo i rzetelnie sporządzane były przez Marszałka sprawozdania w zakresie gospodarowania odpadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W skład województwa śląskiego wchodziło 167 gmin, a na koniec 2015 r. zamieszkiwało w nim 4 570,8 tys. mieszkańców. W 2015 r. wszyscy mieszkańcy byli objęci systemem selektywnej zbiórki odpadów³. W tym roku na terenie województwa zebrano selektywnie 572 961,8 ton odpadów, natomiast 1 007 362,2 ton odpadów pozostało w stanie zmieszonym.

Według danych zebranych przez Urząd, w 2015 r. odebrano selektywnie „u źródła” odpady w ilości 1 135 773 ton.

(dowód: akta kontroli str. 4)

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwany dalej Marszałkiem.

³We wszystkich gminach prowadzono selektywną zbiórkę odpadów.

1.2. Zarząd Województwa Śląskiego⁴ przyjął uchwałą Nr 374/123/IV/2012 z dnia 14 lutego 2012 r. projekt obowiązującego obecnie "Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014". Następnego dnia, tj. 15 lutego 2012r., dokument ten został przekazany do zaopiniowania organom wykonawczym gmin.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 6 i 9)

1.3. W dniu 30 kwietnia 2012 r. na stronie BIP⁵ Urzędu, umieszczono informację o skierowaniu przez Zarząd do konsultacji społecznych projektu „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014”⁶. Z treścią projektu można się było zapoznać w siedzibie Urzędu oraz na jego stronie internetowej, natomiast uwagi i wnioski można było składać (w formie pisemnej i ustnej) w terminie do 21 maja 2012 r. W dniu 2 sierpnia 2012 r. w BIP Urzędu został umieszczony projekt Planu gospodarki odpadami uwzględniający uwagi i wnioski zgłoszone w trakcie opiniowania i konsultacji społecznych oraz opinię Ministra Środowiska wraz z podsumowaniem zawierającym opis sposobu uwzględnienia zgłoszonych uwag i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 10 – 11)

1.4. Obowiązujący Plan gospodarki odpadami został uchwalony przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁷ i nie zawierał – jako załącznika – planu inwestycyjnego, o którym mowa w art. 35a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸.

(dowód: akta kontroli str. 16 – 17)

1.5. Projekt Planu gospodarki odpadami został zaopiniowany przez Ministra Środowiska, który w piśmie z dnia 2 lipca 2012 r. stwierdził, że projekt planu zawiera podstawowe elementy wymagane ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. odpadach⁹, wskazał jednakże na konieczność wprowadzenia korekt i uzupełnień. Dotyczyły one m.in. zweryfikowania danych w zakresie pojazdów wycofanych z eksploatacji i zużytych opon. Wniósł też o podanie faktycznej liczby składowisk odpadów. Uwagi Ministra zostały uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 5, 11 i 33 – 40)

1.6. „Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/25/1/2012 w dniu 24 sierpnia 2012 r. Został on uchwalony na podstawie art. 14a ust. 2 oraz w związku z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹⁰. „Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” obejmował cele i kierunki działań na lata 2012 – 2022.

(dowód: akta kontroli str. 16 – 17)

1.7. Jako podstawowy cel gospodarki odpadami przyjęto stworzenie systemu, w którym priorytetem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, a następnie przygotowanie ich do ponownego użycia, recyklingu oraz innych metod odzysku odpadów.

Dla poszczególnych grup odpadów¹¹ przyjęto cele główne. Dla odpadów komunalnych są to:

⁴ Zwany dalej „Zarządem”.

⁵ Biuletyn Informacji Publicznej.

⁶ Zwany dalej „Planem gospodarki odpadami”.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 122.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach”.

⁹ Dz. U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243 ze zm., zwana dalej „ustawą z 2001 r.”

¹⁰ Dz. U. z 2011 r., nr 152, poz. 897 ze zm.

¹¹ tj. odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych i odpadów innych niż niebezpieczne.

1. Gospodarowanie odpadami w województwie w oparciu o regionalne instalacje przetwarzania odpadów.
 2. Zwiększenie udziału odzysku, w szczególności recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych oraz papieru i tektury, jak również odzysku energii z odpadów zgodnego z wymogami ochrony środowiska.
 3. Selektywne zbieranie odpadów ulegających biodegradacji i ograniczenie składowania tych odpadów.
 4. Zwiększenie ilości zbieranych selektywnie odpadów niebezpiecznych występujących w strumieniu odpadów komunalnych.
 5. Wylimitowanie praktyki nielegalnego składowania odpadów.
- Natomiast cele szczegółowe obejmowały:
1. Objęcie wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych najpóźniej do 2015 roku.
 2. Objęcie wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów najpóźniej do 2015 roku.
 3. Zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji unieszkodliwianych przez składowanie. W stosunku do ilości tych odpadów wytwarzanych w województwie śląskim w roku 1995, dopuszcza się do składowania następujące ilości odpadów ulegających biodegradacji:
 - w 2013 r. nie więcej niż 50%,
 - w 2020 r. nie więcej niż 35%.
 4. Przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości odpadów innego pochodzenia podobnych do odpadów z gospodarstw domowych, na poziomie minimum 50% ich ilości wytwarzanych do końca 2020 roku. Dla roku 2013 przyjęto następujące poziomy selektywnego zbierania:
 - papieru i tektury - 15%,
 - szkła – 25%,
 - metali – 15%,
 - tworzyw sztucznych – 15%.
 5. Wydzielenie odpadów wielkogabarytowych ze strumienia odpadów komunalnych. Założono następujące poziomy ich wydzielenia:
 - 2013 r.: 25%,
 - 2020 r.: 50%.
 6. Wydzielenie odpadów budowlano-remontowych ze strumienia odpadów komunalnych. Założono, że w 2020 r. poziom przygotowania do ponownego użycia, recyklingu oraz innych form odzysku tych materiałów osiągnie 70%.
 7. Wydzielenie odpadów niebezpiecznych ze strumienia odpadów komunalnych. Założono następujące poziomy selektywnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych:
 - 2013 r.: 10%,
 - 2020 r.: 50%.
 8. Selektywne zbieranie odpadów kuchennych i ogrodowych ulegających biodegradacji. Założono, że w 2020 roku poziom selektywnego zbierania tych odpadów osiągnie 20%.
 9. Selektywne zbieranie odpadów z terenów zielonych. Założono następujące poziomy selektywnego zbierania tych odpadów:
 - 2013 r.: 70%,
 - 2020 r.: 90%.
- Założono osiągnięcie do końca roku 2014 zmniejszenie masy składowanych odpadów do max. 60% wytworzonych odpadów.

Dla osiągnięcia założonych celów przyjęto następujące kierunki działań:

- edukacja ekologiczna,
- promocja wdrażania technologii produkcji zapobiegających powstawaniu odpadów lub ograniczających ich ilość,
- promocja wdrażania systemu zarządzania środowiskowego jako skutecznego narzędzia nadzorowania i doskonalenia środowiskowych aspektów działalności,
- stosowanie „zielonych zamówień publicznych”, czyli ujmowanie kryteriów środowiskowych przy formułowaniu specyfikacji w przetargach finansowanych ze środków publicznych,
- wdrażanie efektywnych ekonomicznie i ekologicznie technologii odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym technologii pozwalających na odzyskiwanie energii zawartej w odpadach,
- wdrażanie systemów selektywnego zbierania odpadów, w tym odpadów ulegających biodegradacji.

W planie redukcji ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska, przyjęto, że do składowania dopuszcza się następujące ilości odpadów ulegających biodegradacji, w stosunku do ilości tych odpadów wytwarzanych w województwie śląskim w roku 1995¹²: w 2013 r. nie więcej niż 50%, tj. nie więcej niż 329 tys. Mg, i w 2020 r. nie więcej niż 35%, tj. nie więcej niż 230,3 tys. Mg.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 21)

1.8. W Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego postanowiono, że ocena stanu realizacji zadań w nim określonych będzie przeprowadzana w formie sprawozdań z realizacji planu gospodarki odpadami. Pierwsze sprawozdanie miało obejmować lata 2011-2013 i zawierać informacje dotyczące realizacji postanowień planu, ocenę stanu gospodarki odpadami oraz ocenę stanu realizacji zadań i celów. Przedstawiono wskaźniki monitorowania celów dotyczących odpadów komunalnych przyjętych w Planie, dla których określono źródło danych, jednostkę miary, wartość w 2010 r. oraz zakładaną wartość w 2013 r. i w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 22 – 24)

1.9. Wraz z uchwaleniem Planu gospodarki odpadami Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę w sprawie jego wykonania¹³. W uchwale tej określono cztery regiony, wymieniając gminy wchodzące w skład każdego regionu. W skład regionu pierwszego wchodziło 48 gmin i 711,8 tys. mieszkańców, drugiego – 34 gminy i 2 078,8 tys. mieszkańców, trzeciego – 47 gmin i 996,1 tys. mieszkańców, a w skład czwartego regionu wchodziło 37 gmin¹⁴ i 754,2 tys. mieszkańców. W skład regionów wymienionych w uchwale wchodziły tylko gminy znajdujące się w województwie śląskim. Dokonywane zmiany w uchwale w sprawie wykonania Planu nie zmieniły granic, składu i liczby poszczególnych regionów gospodarki odpadami komunalnymi, a dokonywane zmiany polegały na dopisywaniu RIPOK-ów w poszczególnych regionach i wykreślaniu instalacji zastępczych.

(dowód: akta kontroli str. 49 – 114)

Marszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił, że miasto Jaworzno, zgodnie ze swoją wolą stosując zasadę bliskości, należy do regionu w województwie małopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 27)

¹² W 1995 r. wytworzono w województwie śląskim 658 tys. Mg odpadów ulegających biodegradacji.

¹³ uchwała nr IV/25/2/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014. (Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 3777 ze zm.), zwana w dalszym ciągu „uchwałą w sprawie wykonania Planu”.

¹⁴ Gmina Jaworzno należy do Regionu Zachodniego województwa małopolskiego.

1.10. W uchwale w sprawie wykonania Planu (w 2012 r.) wskazano dziewięć regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych („RIPOK”), w tym:

- a) cztery instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów¹⁵, stosujące proces odzysku odpadów R3 i R12, o łącznych mocach przerobowych 318 500 Mg/rok,
- b) trzy składowiska odpadów, stosujące proces unieszkodliwiania odpadów D5, o łącznej pojemności 3 180 468 m³,
- c) dwie kompostownie, stosujące proces odzysku odpadów R3, o łącznej przepustowości 31 500 Mg/rok.

RIPOK-i funkcjonowały w każdym regionie.

W 2016 r. na terenie województwa śląskiego funkcjonowało 29 RIPOK, w tym:

- a) siedemnaście instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (MBP) o łącznych mocach przerobowych 1 130 000 Mg/rok, w tym pięć instalacji MBP, które ujęto w uchwale w sprawie wykonana Planu w 2016 r., o łącznych mocach przerobowych 253 750 Mg/rok,
- b) sześć składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, stosujące proces unieszkodliwiania odpadów D5, o łącznej pojemności 8 628 505 m³,
- c) sześć kompostowni odpadów komunalnych, stosujące proces odzysku odpadów R3, a jedna R3 i D8, o łącznej przepustowości 83 500 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 47)

1.11. W uchwale w sprawie wykonania Planu nie wskazano instalacji ponadregionalnych do przetwarzania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 49 – 114)

1.12. W uchwale w sprawie wykonania Planu w 2012 r. wskazano 91 zastępczych instalacji do obsługi tych regionów, w tym:

- 32 sortownie odpadów komunalnych,
- 30 kompostownie odpadów komunalnych,
- 28 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne,
- jedną instalację do produkcji paliw alternatywnych RDF.

W uchwale nie rozróżniono, które zastępcze instalacje wskazano na wypadek, gdy RIPOK uległa awarii lub nie mogła przyjmować odpadów z innych przyczyn.

Aktualnie, po uwzględnieniu zmian dokonanych w 2016 r.¹⁶, na terenie województwa śląskiego, według uchwały w sprawie wykonania Planu, było 77 instalacji zastępczych, w tym:

- 23 sortowni odpadów komunalnych¹⁷, w tym jedna z produkcją paliwa RDF, i jedna z mobilnym przesiewaczem, o łącznej przepustowości 1 101 850 Mg/rok, stosujące rodzaj przetwarzania odpadów R12. Jedna sortownia, ujęta w uchwale w sprawie wykonana Planu nie była eksploatowana od IV kw. 2013 r.,
- 25 kompostowni odpadów komunalnych, stosujących proces odzysku odpadów R3, o łącznej przepustowości 291 313 Mg/rok, tym, jedna została zamknięta w 2014 r., a trzy nie prowadziły przetwarzania odpadów,
- 22 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, stosujących proces unieszkodliwiania odpadów D5, o łącznej przepustowości

¹⁵ Zwane dalej MBP.

¹⁶ Uchwała nr V/25/23/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany nr IV/25/2/2012 Sejmiku województwa Śląskiego z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014”. Dz. Urz. Woj. Śl. poz. 3792.

¹⁷ W 2016 r. z 4 zastępczych sortowni powstały 4 regionalne MBP .

- 3 563 531Mg/rok, w tym jedno składowisko wykazywało zerowy stan mocy przerobowych¹⁸ i 4 składowiska, dla których wydano decyzje o zamknięciu,
- 7 instalacji do produkcji paliw alternatywnych RDF o łącznej przepustowości 584 000 Mg/rok.

(dowód: akta kontroli str. 115 – 140)

1.13. Wszystkie cztery regiony gospodarki odpadami komunalnymi posiadały regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, które zostały wymienione w uchwale w sprawie wykonania Planu.

1.14. W Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego stwierdzono, że na jego terenie nie ma instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub jest nieuzasadniona z przyczyn ekonomicznych, toteż nie zawarto w nim planu zamykania takich instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 17)

1.15. Z ogółu funkcjonujących 29 RIPOK, 24 posiadały pozwolenie zintegrowane. Marszałek Województwa Śląskiego w latach 2009–2016 wydał 18 podmiotom prowadzącym RIPOK pozwolenia zintegrowane na czas nieoznaczony. Z pozostałych sześciu pozwoleń zintegrowanych, dwa zostały wydane na czas nieoznaczony przez Prezydenta Miasta na prawach powiatu¹⁹ a cztery - na czas oznaczony, zostały wydane w latach 2006 – 2011 przez Wojewodę Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 141 – 201)

1.16. Z ogółu funkcjonujących 29 RIPOK, pięć posiadało pozwolenia na wytwarzanie odpadów wraz z zezwoleniem na przetwarzanie odpadów.

Marszałek wydał jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów w związku z eksploatacją instalacji do fermentacji i kompostowania odpadów, spółce z o.o. „BEST- EKO” z Żor, decyzją nr 289/OS/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. Zezwolenie to wydane zostało na czas oznaczony – do 2024 r.

Pozostałe cztery pozwolenia zostały wydane przez starostę²⁰ na czas oznaczony - do 2018 r., do 2023 r. i dwa do 2024 r.

Wszystkie RIPOK funkcjonujące na terenie województwa śląskiego, ujęte w Planie gospodarki odpadami, spełniały wymogi ochrony środowiska i posiadały stosowne pozwolenia/zezwożenia.

(dowód: akta kontroli str. 208 – 210, 212)

1.17. Wydane przez Marszałka pozwolenia zintegrowane nie były poprzedzone kontrolą Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²¹, w tych sprawach Marszałek nie występował do WIOŚ o przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 211 – 212)

1.18. W latach 2013 - 2015 nie wystąpił przypadek odmowy przez Marszałka wydania pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 211 – 213)

¹⁸ Składowisko odpadów komunalnych Wilkowicach, prowadzone przez EKOŁAD Sp. z o.o. w Wilkowicach.

¹⁹ Decyzje te były w trakcie zmiany przez Marszałka.

²⁰ W tym również przez Prezydenta Miasta na prawach powiatu.

²¹ Zwanego w dalszym ciągu „WIOŚ”.

1. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami winna określić instalacje przewidziane do zastępczej obsługi regionów gospodarki odpadami komunalnymi w przypadku gdy znajdująca się w regionie RIPOK uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn. Natomiast w przyjętej uchwale i w zmianach w niej nanoszonych, przyjęto jedynie wykaz instalacji zastępczych, bez wskazania, która instalacja będzie zastępczą dla danej RIPOK.

2. Zarząd Województwa Śląskiego nie przedłożył projektu aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie umożliwiającym uchwalenie go przez Sejmik Województwa Śląskiego do dnia 30 czerwca 2016 r. Obowiązek taki wynikał z przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, stanowiącego że sejmik województwa aktualizuje i uchwała wojewódzki plan gospodarki odpadami z uwzględnieniem zmian wynikających z tej ustawy w terminie do dnia 30 czerwca 2016 r.

W złożonych z upoważnienia Marszałka wyjaśnieniach p.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Katarzyna Konieczny podała, że Zarząd Województwa Śląskiego przygotował projekt Planu gospodarowania odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016 – 2022, w czasie umożliwiającym uchwalenie go w ustawowym terminie, jednakże z uwagi na nieuchwalenie przez Radę Ministrów Krajowego Planu Gospodarki Odpadami, z którym wojewódzki plan powinien być zgodny, projekt planu nie został poddany procedurze przyjęcia go przez Zarząd Województwa Śląskiego i konsultacjom społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 28 – 29)

Ocena cząstkowa

Zarząd Województwa podejmował prawidłowe działania na rzecz wyznaczenia regionów gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazywania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w województwie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2015 r. istniejące na terenie województwa śląskiego regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (bez uwzględnienia instalacji zastępczych) posiadały przepustowość wystarczającą do przetworzenia wszystkich takich odpadów wytwarzanych w województwie.

W 2013 r. wytworzono 1 477 292,38 Mg odpadów komunalnych, natomiast łączne moce przerobowe instalacji MBP i kompostowni wyniosły 410 000 Mg/rok, a składowisk – 5 410 383 m³. W 2014 r. wytworzono 1 639 021,44 Mg, łączne moce przerobowe instalacji MBP i kompostowni wyniosły 713 750 Mg/rok, a składowisk – 5 444 681 m³. W 2015 r. wytworzono 1 135 773,01 Mg odpadów komunalnych²², a łączne moce przerobowe instalacji MBP i kompostowni wyniosły 959 750 Mg/rok, a składowisk – 8 628 505 m³.

(dowód: akta kontroli str. 29 – 30, 41 – 44)

²² Według danych dostępnych na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce – podana wielkość nie obejmuje odpadów odebranych w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK).

2.2. Jak podano w pkt 1.1.4., obowiązujący Plan gospodarki odpadami nie zawierał – jako załącznika – planu inwestycyjnego, o którym mowa w art. 35 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Plan gospodarki odpadami zawierał natomiast ramowy harmonogram realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi do roku 2022.

Urząd posiadał informacje o realizowanych, w latach 2013 – 2015, przez przedsiębiorców inwestycjach w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji do przetwarzania odpadów. Zrealizowano m.in.: cztery instalacje MBP, dwie części mechaniczne i jedną część biologiczną dla instalacji MBP, trzy bioreaktory dla instalacji MBP, zbudowano sześć kompostowni, w tym dwie kompostownie pryzmowe, dwie odpadów zielonych i jedną odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów pochodzących z sortowni zmieszanych odpadów komunalnych, jeden reaktor kompostowni, rozbudowano trzy składowiska o trzy kwatery, jedno składowisko o sektor, zbudowano dwie instalacje do stabilizacji tlenowej, zmodernizowano i rozbudowano trzy sortownie. W trakcie budowy była instalacja do produkcji energii elektrycznej w wyniku spalania odpadów i biomasy oraz zakład do produkcji nośników energetycznych systemu RAGAILLER.

(dowód: akta kontroli str. 226 – 233)

Jako przyczyny nierealizowania planowych inwestycji, przedsiębiorcy podawali bariery formalno-prawne, niezyskanie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 223 – 233)

2.3. Według posiadanych przez Urząd informacji o poniesionych i zaangażowanych przez przedsiębiorców nakładach na środki trwale związane z budową, rozbudową lub modernizacją RIPOK i instalacji zastępczej, w 2013 r. nakłady wyniosły ogółem 100 552,9 tys. zł, w tym ze środków własnych zarządzającego 56 469,1 tys. zł, w 2014 r. – 170 441,9 tys. zł, w tym ze środków własnych 74 895,7 tys. zł. Natomiast za rok 2015 r. Urząd posiadał informacje o nakładach ponoszonych przez dwóch przedsiębiorców, które wyniosły ogółem 136 478 tys. zł, w tym środki własne przedsiębiorców wynosiły 80 557 tys. zł. Pozyskane środki zagraniczne to 25 237,8 tys. zł w 2013 r. oraz 69 089 tys. zł w 2015 r. z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Pozostałe źródła finansowania to Narodowy i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 234 – 238)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa w zakresie stwarzania warunków do budowy i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wytwarzanych w regionach, w wyniku których każdy region na koniec I półrocza 2016 r. posiadał od czterech (region I) do 10 (region II) regionalnych instalacji, które docelowo będą eliminowały instalacje zastępcze²³.

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

3.1. Prowadzenie wojewódzkiego systemu odpadowego (WSO)

Opis stanu faktycznego

²³ W dniu 27 czerwca 2016 r. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwały wprowadzające zmiany do uchwały nr IV/25/2/2012 z 24 sierpnia 2012 r., uzupełniając listę RIPOK w regionie II o dwie pozycje, tj. instalacje MBP w Siemianowicach Śląskich i w Gliwicach. Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 6 lipca 2016 r. (poz. 3791 i 3792).

3.1.1. Na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy z 2001 r. o odpadach oraz w związku z art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Marszałek prowadził wojewódzką bazę danych, dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami pn. Wojewódzki System Odpadowy („WSO”). Baza ta była częścią centralnej bazy danych, którą prowadzi Ministerstwo Środowiska.

Dane zawarte w WSO były uzyskiwane w oparciu o sprawozdania składane przez gospodarujących odpadami oraz wytwórców odpadów obowiązanych do prowadzenia ich ewidencji.

WSO pozwalał uzyskać informacje o:

- a) rodzajach i ilości wytwarzanych odpadów,
- b) masie odpadów poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu według rodzaju,
- c) decyzjach z zakresu gospodarki odpadami, według:
 - organu wydającego,
 - posiadaczy,
 - posiadaczy i rodzaju odpadów,
- d) składowiskach odpadów (WSO wygenerował listę składowisk odpadów),
- e) rodzajach instalacji wraz z podaniem:
 - ich położenia (adres miejsca instalacji, adres podmiotu prowadzącego instalację),
 - mocy przerobowych - według decyzji i mocy projektowanej,
 - rodzaju instalacji,
 - ilości odpadów przetwarzanych i rodzaju odpadów przetwarzanych w tych instalacjach,
 - gospodarowaniu odpadami komunalnymi, objętymi rocznymi zestawieniami danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, przedkładanymi przez przedsiębiorców (w tym także przez organy wykonawcze gmin). Dane te w formie raportu wojewódzkiego były przekazywane Ministrowi Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 235 – 239)

3.1.2. W bazie WSO, wg stanu na 31 marca 2016 r. zarejestrowano 2 129 podmiotów transportujących odpady, 472 podmioty przetwarzające odpady oraz 981 podmiotów zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 240)

3.2. Prowadzenie sprawozdawczości

3.2.1. Zarząd Województwa Śląskiego w dniu 29 grudnia 2014 r. podjął uchwałę²⁴ w sprawie przedłożenia Sejmikowi i Ministrowi Środowiska sprawozdania z realizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014”²⁵. Sprawozdanie to zostało sporządzone za okres od stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. i zostało przekazane Sejmikowi Województwa Śląskiego i Ministrowi Środowiska 31 grudnia 2014 r. Celem opracowania było zestawienie danych o gospodarowaniu odpadami na terenie województwa, które będą stanowiły podstawę do oceny stanu gospodarki odpadami, oceny stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów wynikających

²⁴ Nr 136/6/V/2014

²⁵ Poprzednie sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami sporządzone przez Zarząd Województwa Śląskiego obejmowało lata 2009-2010: Sprawozdanie z realizacji Aktualizacji planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego sporządzono za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.

z Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014. W sprawozdaniu podano ilości i rodzaje odpadów wytworzonych oraz poddanych odzyskowi (z 962 103,4 Mg w 2011 r. do 1 170 988,8 Mg w 2013 r.), a także poddanych recyklingowi (z 55 779,6 Mg w 2011 r. do 69 748,1 Mg w 2013 r.). Założony w planie poziom selektywnego zbierania odpadów komunalnych osiągnięto w przypadku odpadów w postaci szkła – 25%, przekroczono w przypadku odpadów wielkogabarytowych – 81% (wymagany poziom 25%), w przypadku pozostałych odpadów nie uzyskano zakładanego poziomu. I tak np. w przypadku odpadów biodegradowalnych – osiągnięto 55% (przy założonym 70%), papieru i tektury – 9% (założono 15%), metali – 6% (przy założonym 15%), a tworzyw sztucznych – 13% (wymagany 15%). Stwierdzono, że zainstalowane moce regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w każdym z 4 regionów²⁶ były niewystarczające dla przetworzenia całego strumienia wytwarzanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych. Z tego względu zdecydowana większość wytworzonych, zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów zielonych wymagała przetworzenia w instalacjach zastępczych, których moce przerobowe były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 241 – 260)

3.2.2. W latach 2013 – 2016 wszystkie 167 gmin złożyło Marszałkowi Województwa Śląskiego coroczne sprawozdanie²⁷ z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W wymaganym terminie – do 31 marca za rok poprzedni, za 2012 r. sprawozdanie złożyły 62 gminy, czyli 37,1 % gmin. Z pozostałych gmin – 93 (55,7% ogółu gmin) złożyło sprawozdanie do 5 kwietnia 2013 r., 9 gmin (5,4%) złożyło sprawozdanie do 30 kwietnia 2013 r., pozostałe 3 gminy (1,8%) złożyły sprawozdania: 28 października 2013 r. (Herby), 13 listopada 2013 r. (Koszarawa) i 15 stycznia 2014 r. (Sławków).

Sprawozdanie za 2013 r. w wymaganym terminie złożyły 144 gminy (86,2%), a pozostałe 23 gminy złożyły sprawozdanie w terminie do 4 kwietnia 2014 r.

Sprawozdanie za 2014 r. w wymaganym terminie złożyły 134 gminy (80,2%), a pozostałe 33 gminy złożyły sprawozdanie w terminie do 7 kwietnia 2015 r.

Sprawozdanie za 2015 r. w wymaganym terminie złożyło 135 gmin (80,8%), a pozostałe 32 gminy złożyły sprawozdanie w terminie do 6 kwietnia 2016 r.

Marszałek nie wzywał do złożenia sprawozdania lub jego korekty. Korekty sprawozdań wynikały z procesu ich weryfikacji przez Marszałka oraz gmin w związku z otrzymywanymi sprawozdaniami od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Pracownicy Wydziału w kontaktach z pracownikami gmin udzielali informacji w sprawie prawidłowego sporządzenia sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str.32, 267 – 273)

3.2.3. W złożonych z upoważnienia Marszałka wyjaśnieniach podano, że coroczne sprawozdania gmin z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi były weryfikowane za pomocą programu do weryfikacji danych stworzonego przez pracowników jako baza danych Access. Program ten umożliwiał sprawdzenie, czy przekazane sprawozdanie jest prawidłowe, porównanie danych w poszczególnych działach, wyliczenie poziomów odzysku i recyklingu odpadów, zawierał on skatalogowane dane w zakresie rodzaju odpadów, które należy ująć w sprawozdaniu. Mając na uwadze trudności jakie w pierwszym roku miały gminy

²⁶ Na koniec 2013 r. eksploatowanych było 5 instalacji MBP, 2 kompostownie odpadów zielonych oraz 4 regionalne składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

²⁷ Na podstawie z art. 9q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

z realizacją obowiązku prawidłowego wypełnienia sprawozdania, zorganizowano cykl szkoleń, które były kierowane do gmin, a także do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zdaniem Marszałka, szkolenia i konsultacje spowodowały, że sprawozdania z gospodarki odpadami komunalnymi, sporządzane przez gminy, były opatrzone mniejszą liczbą błędów.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 28, 274 - 278)

3.2.4. W latach 2013–2016, Marszałek Województwa Śląskiego terminowo, tj. do 15 lipca za rok poprzedni, przedkładał Ministrowi Środowiska roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi²⁸. Minister Środowiska potwierdził prawidłowo sporządzone sprawozdania za 2013 i 2014 r., natomiast za 2015 r. sprawozdanie było w toku weryfikacji.

W sprawozdaniach tych podawano m.in. informacje o osiągniętych przez poszczególne gminy poziomach:

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

(dowód: akta kontroli str. 279 – 414)

W latach 2013–2015, wzrastała ilość odpadów przekazanych do recyklingu i przygotowanych do ponownego użycia (papier metal, tworzywa sztuczne, szkło), wynosząc odpowiednio: 131 595,91 Mg, 183 116,1 Mg i 201 907,57 Mg. Wzrastała również ilość odpadów przekazanych do recyklingu, przygotowanych do ponownego użycia i odzysku innymi metodami (odpady inne niż niebezpieczne, odpady budowlane i rozbiórkowe), wynosząc odpowiednio 85 137,32 Mg, 87 546,852 Mg i 112 565,69 Mg. Natomiast ilość odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania w 2013 r. wyniosła 43,82 Mg, w 2014 r. wzrosła do poziomu 121,3 Mg, a w 2015 r. zmniejszyła się do poziomu 26,98 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 222)

3.2.5. W wyjaśnieniach p.o. Dyrektora Wydziału Łukasz Tekeli podał, że monitorowanie zadań ujętych w Planie gospodarki odpadami, zwłaszcza stanu zaawansowania zadań inwestycyjnych odbywało się poprzez występowanie do zainteresowanych podmiotów i zbieranie stosownych danych. W przypadkach nie realizowania inwestycji, bądź opóźnień w ich realizacji, Marszałek nie wstępował do inwestorów, gdyż – jak podano – nie ma uprawnień do ich dyscyplinowania. W przypadku inwestycji strategicznych – jak instalacja do termicznego przekształcania odpadów, przeprowadzono oględziny na placu budowy dwóch instalacji. Trzeci przedsiębiorca, który zadeklarował budowę takiej instalacji, odstąpił od realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 211, 415 – 416)

3.3. Wykonywanie kontroli gospodarowania odpadami

3.3.1. Obowiązki w zakresie sprawowania kontroli nad prowadzącymi RIPOK w zakresie przyjmowania odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz

²⁸ Na podstawie art. 9s ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250).

pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania wykonywali pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu. Zadania kontrolne realizowali w oparciu o Regulamin²⁹ określający zasady kontroli, które prowadzone są w zespołach kontrolnych, składających się z co najmniej dwóch pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 30 – 31, 416 – 424)

3.3.2. W latach 2013–2016 przeprowadzanych zostało przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, sześć kontroli doraźnych w podmiotach prowadzących RIPOK, trzy kontrole w 2014 r. i trzy w 2015 r. Z wszystkich przeprowadzonych kontroli zostały sporządzane protokoły. Przedmiotem czterech kontroli była poprawność naliczania opłaty za korzystanie ze środowiska (składowanie odpadów, wprowadzanie gazów do powietrza, pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi), a w pięciu kontrolach sprawdzano ponadto przyjmowanie odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczanych do składowania oraz poprawność sporządzania zbiorczego zestawienia danych o odpadach. Szósta kontrola dotyczyła przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka oraz sprawozdawczość z tego zakresu. W wyniku dwóch kontroli, w podmiotach prowadzących RIPOK, nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast do czterech podmiotów wystosowano wystąpienia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 425 – 435)

3.3.3. Stwierdzone nieprawidłowości w wyniku kontroli w czterech podmiotach prowadzących RIPOK dotyczyły głównie nieprawidłowego wypełnienia zbiorczego zestawienia informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz wysokości należnych opłat. Ponadto w jednym przypadku stwierdzono m.in. magazynowanie i przyjmowanie odpadów (o podanych kodach) na terenie nieutwardzonym, magazynowanie odpadów niebezpiecznych w miejscu przeznaczonym do magazynowania odpadów innych niż niebezpieczne na terenie utwardzonym lecz nie zadaszonym, poddanie procesowi odzysku odpadów niebezpiecznych oraz wytworzenie odpadów, których nie obejmuje wydane zezwolenie, a także przekroczenie rocznego limitu ilości odpadów niebezpiecznych poddanych procesowi odzysku.

Do podmiotów, u których w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, Marszałek wystosował wystąpienia pokontrolne, w których wniósł o złożenie korekty zbiorowego zestawienia o wytworzonych odpadach i sposobach gospodarowania nimi za kontrolowany rok. Korekty te zostały dokonane.

(dowód: akta kontroli str. 425 – 435,)

3.3.4. W okresie od 2013 r. do końca I kwartału 2016 r. nie były przeprowadzane kontrole sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 419)

3.3.5. W związku z przeprowadzonymi ww. kontrolami, Marszałek wystąpił do WIOŚ, informując o stwierdzonych nieprawidłowościach w dwóch podmiotach prowadzących instalacje oraz wnioskował o rozważenie konieczności przeprowadzenia stosownej kontroli. W udzielonych odpowiedziach, WIOŚ podał, że w przypadku jednego podmiotu nie występuje konieczność przeprowadzenia kontroli, ponieważ wcześniej przeprowadzona kontrola obejmowała podobny zakres, a drugi podmiot został ujęty w planie kontroli.

²⁹ Zarządzenia Marszałka nr 23/2014 z dnia 13 lutego 2014 r.

Innych wniosków do WIOŚ, w badanym okresie, o przeprowadzenie kontroli w podmiotach prowadzących instalacje, Marszałek nie kierował.

(dowód: akta kontroli str. 419 – 420, 436 – 439)

3.3.6. Według informacji przekazanych przez WIOŚ, nie została przez niego podjęta kontrola w podmiocie, o który mowa w pkt 3.3.5, natomiast na podstawie wystąpienia pokontrolnego Marszałka, WIOŚ wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia temu podmiotowi administracyjnej kary pieniężnej za złożenie, niezgodnie ze stanem rzeczywistym, zbiorczego zestawienia danych o odpadach, o rodzajach i ilościach odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za rok 2014 r. Urząd nie posiadał informacji o wyniku podjętego postępowania. W wyjaśnieniach p.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału podała, że Wydział wystąpi do WIOŚ o udzielenie informacji o wyniku zakończonego postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 456 – 461)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę podejmowania kontroli sprawdzających w szczególności w przypadkach stwierdzenia istotnych nieprawidłowości, takich jak magazynowanie i przyjmowanie odpadów na terenie nieutwardzonym, magazynowanie odpadów niebezpiecznych w miejscu przeznaczonym do magazynowania odpadów innych niż niebezpieczne, czy wytwarzanie odpadów, których nie obejmuje wydane zezwolenie.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Marszałek Województwa Śląskiego sprawował nadzór i kontrolę nad postępowaniami związanymi z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gminach i regionach, jednakże nie weryfikował czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Rzetelnie weryfikowano sprawozdania gminne, co zostało potwierdzone przez Ministra Środowiska. W 2013 r. osiągnięto założony poziom selektywnego zbierania odpadów w postaci szkła (25%), i przekroczono o 56% założony poziom w przypadku odpadów wielkogabarytowych, natomiast nie uzyskano zakładanego poziomu w przypadku odpadów biodegradowalnych, papieru i tektury, metali i tworzyw sztucznych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

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.

Katowice, dnia 2 września 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**