



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-006-05/2014

P/14/007

Tekst jednolity

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/007 – Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92059 z 7 października 2014 r. 2. Elżbieta Rowińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92060 z 7 października 2014 r. 3. Monika Brzozowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92062 z 20 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Środowiska (dalej Ministerstwo), ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maciej H. Grabowski, Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r. (dalej Minister) (dowód: akta kontroli str. 7)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	Wsparcie oraz monitoring wdrażania w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do zakończenia kontroli w 2014 r. (a także działania wcześniejsze wynikające z konieczności porównania danych).

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Ministra Środowiska odnoszące się do wspierania oraz monitorowania wdrażania w gminach nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Pozytywną ocenę uzasadniają rzetelne działania odnoszące się w szczególności do:

- opracowania przez Zespół do spraw analizy² (dalej Zespół) wdrażania ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej u.c.p.g)³ propozycji jej zmian oraz ich wykorzystanie w toku prac legislacyjnych. Zespół w swojej pracy wykorzystywał m.in. uwagi i propozycje zmian do ww. ustawy zgłaszane przez organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne i branżowe;
- upowszechniania w jednostkach administracji publicznej przepisów związanych z ochroną środowiska przy sporządzaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- monitorowania umieszczania przez NFOŚiGW i WFOŚiGW na listach przedsięwzięć priorytetowych zadań związanych z instalacjami do zagospodarowania odpadów.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na nierzetelnej i przewlekłej weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. przekazywanych przez marszałków województw oraz braku weryfikacji sprawozdań za 2013 r., pomimo, że od terminu ich złożenia upłynęło ponad trzy miesiące.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sprawy organizacyjne

1.1. Pracownicy odpowiedzialni za sprawy dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska⁴, za realizację zadań Ministra w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi odpowiada Departament Gospodarki Odpadami (dalej DGO). Departament ten realizował zadania Ministra w zakresie gospodarki odpadami, w szczególności odpowiadał za:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

² Powołany zarządzeniem Nr 6 Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 6). Zgodnie z § 9 tego zarządzenia Zespół został powołany na okres od 17 stycznia do 30 czerwca 2014 r.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.

⁴ (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 39); zarządzenie z dnia 10 czerwca 2014 r. zostało zmienione zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 53). Wcześniej obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Ministra Środowiska nr 39 z dnia 31 lipca 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska zmienionym zarządzeniem nr 17 Ministra Środowiska z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 18) oraz regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska zmieniony zarządzeniem nr 24 Ministra Środowiska z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

- nadzór nad tworzeniem planów i strategii w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska oraz wdrażaniem Konwencji Sztokholmskiej w zakresie gospodarki odpadami, w tym Krajowego planu gospodarki odpadami 2014⁵ (dalej KPGO 2014);
- tworzenie rozwiązań systemowych w zakresie gospodarki odpadami (m.in. nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi) oraz wdrażanie przepisów z tego zakresu, w tym wspieranie administracji samorządowej w realizacji powierzonych jej zadań, a także za opiniowanie projektów wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz wojewódzkich planów inwestycyjnych w kontekście prawa UE.

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DGO⁶, zadania związane z organizacją rynku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, sprawozdawczością w gospodarce odpadami komunalnymi; monitorowaniem systemu działania gospodarki odpadami komunalnymi oraz współpracą z administracją rządową i samorządową w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zostały przypisane Zespołowi do spraw Odpadów Komunalnych. Zagadnienia związane z prowadzeniem baz danych (w tym Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, dalej BDO, zawierającej rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami) dotyczących wprowadzonych na rynek produktów oraz gospodarki odpadami należą do właściwości Zespołu do spraw Ewidencji i Sprawozdawczości⁷.

Merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez DGO sprawował Podsekretarz Stanu w Ministerstwie - Pan Janusz Ostapiuk.

W okresie objętym kontrolą prowadzeniem spraw związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi zajmowało się dwóch pracowników zatrudnionych w Wydziale ds. Odpadów Poużytkowych DGO, z tego jeden z nich w okresie od 1 stycznia do 11 września 2013 r. Zgodnie z pisemnym zakresem obowiązków do zadań tych pracowników należało m.in.: przygotowywanie projektów odpowiedzi na interpelacje, monitorowanie sytuacji na rynku gospodarki odpadami komunalnymi w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, opracowywanie wytycznych dla administracji i przedsiębiorców w zakresie odpadów komunalnych w celu zapewnienia właściwego stosowania prawa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 377-504, 94-130, 29-68)

1.2. Działania Zespołu do Spraw Analizy Wdrażania Ustawy o Utrzymaniu Czystości i Porządku w Gminach

Zgodnie z § 2 pkt 1-3 zarządzenia Ministra⁸ do zakresu działania Zespołu należało dokonanie: analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami komunalnymi; identyfikacji problemów związanych z wdrażaniem systemu gospodarki odpadami

⁵ Załącznik do uchwały nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2014” (MP z 2010 r., Nr 101, poz. 1183).

⁶ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Gospodarki Odpadami z dnia 18 lipca 2014 r. wprowadzony przez dyrektora DGO na podstawie § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r.

⁷ Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Gospodarki Odpadami z dnia 19 maja 2014 r. zagadnienia związane z prowadzeniem bazy danych należały do Wydziału do Spraw Odpadów Komunalnych i Infrastruktury.

⁸ Zespół do spraw analizy wdrażania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powołany został zarządzeniem Nr 6 Ministra Środowiska z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MŚ z 2014 r., poz. 6).

komunalnymi i wypracowanie propozycji ich rozwiązań; opracowanie propozycji zmian legislacyjnych i organizacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych odnoszące się do u.c.p.g. Minister otrzymywał zarówno od organów administracji rządowej (Ministra Administracji i Cyfryzacji), samorządowych osób prawnych (Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku), jak również od organizacji branżowych i społecznych⁹. Propozycje te dotyczyły głównie: doprecyzowania zapisów ustawy dotyczących osób obowiązanych do składania deklaracji; umożliwienia zlecenia odbierania odpadów komunalnych zakładom lub spółkom komunalnym z pominięciem trybu przetargowego; korekty granic obszarów gospodarowania odpadami tak, aby gminy mogły wybrać najbliższą instalację do przetwarzania odpadów; umożliwienia przewożenia odpadów podlegających regionalizacji do instalacji zastępczych zlokalizowanych poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi; wprowadzenia zapisów uniemożliwiających prowadzenie przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej RIPOK) praktyk monopolistycznych; rozdzielenia przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów, a także wprowadzenia zapisów dotyczących wzmocnienia kontroli postępowania z odpadami komunalnymi (transportu odpadów, kontroli WOŚ, warunków zamykania obiektów naruszających prawo).

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Janusz Ostapiuk poinformował m.in., że wszystkie wpływające propozycje zostały szczegółowo przeanalizowane, a część z nich przekazano do analizy Zespołowi. Wyniki analiz wraz z rekomendacjami Zespołu wykorzystano do opracowania założeń do oceny skutków regulacji rządowego projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zmiany obejmować miały m.in. wykreślenie obowiązku przeprowadzania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na rzecz możliwości zlecenia realizacji tego zadania przez gminę również własnym jednostkom budżetowym, wprowadzenia ryczałtu rocznego od działek i domków letniskowych, a także odstąpienie od konieczności składania deklaracji za każdym razem kiedy zmieni się stan faktyczny dotyczący nieruchomości. Jak podano w dalszej treści informacji jednocześnie z pracami Zespołu, w Sejmie RP rozpoczęły się prace nad poselską nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁰. Ostatecznie, przy udziale przedstawicieli Ministerstwa, poselski projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Senat¹¹. Wprowadzone w nim zmiany obejmują m.in. zniesienie obowiązku składania deklaracji przez właściciela nieruchomości w przypadku zmiany stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przekazania egzekucji należności z tytułu opłat do urzędów skarbowych, określenia minimalnej częstotliwości odbierania odpadów komunalnych przez gminę, wprowadzenia możliwości objęcia systemem zorganizowanym przez gminę tylko niektórych rodzajów nieruchomości niezamieszkałych, rozdzielenia przetargów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych i nałożenie na gminę w specyfikacji istotnych warunków zamówienia obowiązku wskazywania miejsc zagospodarowania odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 233-250)

Ustalono, że w okresie od 8 stycznia do 21 maja 2014 r. Zespół odbył siedem spotkań, podczas których dokonał analizy problemów związanych z wdrażaniem

⁹ Badaniem NIK objęto 36 propozycji złożonych przez j.s.t., propozycje złożone przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku oraz 11 uwag zgłoszonych przez organizacje branżowe i społeczne.

¹⁰ W marcu 2014 r. projekt nowelizacji trafił do podkomisji.

¹¹ Przyjęty przez Sejm w 10 października 2014 r. został skierowany do Senatu 13 października 2014 r.

systemu gospodarki odpadami komunalnymi i opracował propozycje zmian przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyniki prac Zespół przekazał Ministrowi¹² dziewięć dni przed terminem określonym w § 4 ust. 1 pkt 5 zarządzenia Ministra w formie dokumentu pn. *Kompleksowe propozycje zmian przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wersja po spotkaniu 6 maja 2014 r.* Propozycje zmian legislacyjnych i organizacyjnych zawarte w tym dokumencie obejmowały m.in.:

- a) doprecyzowanie pojęć używanych w ustawie, m.in.: pojęcia nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, co pozwoli uniknąć wątpliwości dotyczących zasad naliczania stawek dla domków letniskowych, hoteli oraz pojęcia właścicieli nieruchomości w odniesieniu do zarządu spółdzielni i wspólnoty mieszkaniowej, tak aby określić rolę spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w procesie składania deklaracji i wnoszenia opłat;
- b) doprecyzowanie, dotychczasowo ogólnie sprecyzowanych zadań i obowiązków gmin, w celu jednoznacznej ich interpretacji;
- c) możliwość przyznania gminie prawa do przekazywania, w drodze porozumienia, niektórych zadań ustawowych do wykonania innym podmiotom, np. organizacji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych;
- d) sformułowanie przepisu wprowadzającego obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w celu realizacji unijnej dyrektywy ramowej o odpadach, która od 2015 r. nakłada taki obowiązek w całej UE;
- e) oddzielenie przetargu na odbiór od przetargu na zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz jasne wskazanie, że w umowie z odbierającym odpady komunalne gmina wskazuje regionalną instalację, do której zostaną skierowane odpady komunalne. To rozwiązanie ma służyć poprawie jakości monitorowania i nadzorowania przez gminy firm gospodarujących odpadami;
- f) wprowadzenie możliwości pokrycia kosztów działalności edukacyjnej z wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- g) doprecyzowanie przepisów karnych, jako narzędzia dla gmin, do lepszego nadzoru nad firmami odbierającymi i przetwarzającymi odpady.

Zespół zaproponował rezygnację z obowiązku ogłaszania przetargu, z uwagą, że jest to kwestia do systemowego rozstrzygnięcia przy implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE¹³.

Ponadto, Zespół przekazał Ministrowi rekomendacje w zakresie nowelizacji ustawy o odpadach¹⁴, odnoszące się do kwestii obejmujących prawidłowe funkcjonowanie instalacji, w których przetwarzane będą odpady komunalne.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego Ministerstwa jednocześnie z powołaniem Zespołu posłowie zdecydowali o wystąpieniu z poselską nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk 2377), która miała na celu uregulowanie zgłaszanych przez gminy problemów technicznych i interpretacyjnych. Po wypracowaniu rekomendacji przez Zespół niektóre z jego propozycji (wymienione w ww. ppkt nr a, c, e, f) posłowie zdecydowali się włączyć w poselską nowelizację ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 159-162,165-221,1349,1351,1353,1355-1401)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

¹² 21 maja 2014 r.

¹³ Propozycja zawarta w dokumencie zespołu pn. Kompleksowe propozycje zmian przepisów ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, wersja po spotkaniu Zespołu 6 maja 2014 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013, poz. 21 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Krajowy plan gospodarki odpadami 2014

2.1. Działania dotyczące utworzenia i uruchomienia bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁵ (dalej ustawa o odpadach) baza danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (dalej BDO) winna być utworzona, najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. do 22 stycznia 2016 r. Stosownie do art. 81 ust. 1 tej ustawy, administratorem BDO jest minister właściwy do spraw środowiska lub wyznaczony przez niego podmiot.

Przedstawiając stan zaawansowania prac nad utworzeniem i uruchomieniem BDO Dyrektor DGO podała m.in., że w 2013 r. podjęte zostały działania w celu utworzenia i uruchomienia BDO polegające na opracowaniu wstępnych schematów procesów niezbędnych do funkcjonowania i utworzenia bazy. 2 czerwca 2014 r. NFOŚiGW podpisał umowę z firmą 4pi sp. z o.o. na realizację projektu¹⁶ „Wsparcie eksperckie informatyczne w zakresie utworzenia bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami”. Efektem końcowym wynikającym z umowy był dokument pt. „Wymagania niezbędne dla prawidłowego utworzenia bazy danych BDO” będący podstawą do opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ). Utworzenie BDO znajduje się na zatwierdzonej przez kierownictwo resortu podstawowej liście zadań zakwalifikowanych do sfinansowania przez NFOŚiGW w 2015 r. Według złożonych wyjaśnień w dniu 8 października 2014 r. zawarto umowę z NFOŚiGW na realizację zadania p.n. „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”, która przewiduje dofinansowanie tworzenia BDO w wysokości 8 mln zł (4 mln w 2015 r., 3 mln w 2016 r. i 1 mln w 2017 r.). W chwili obecnej trwają prace nad przygotowaniem: opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów wyboru oferty, a także projektem umowy z przyszłym wykonawcą BDO.

(dowód: akta kontroli str. 150, 155-157)

2.2. Przestrzeganie przez Ministerstwo Środowiska, jednostki podległe i nadzorowane zasady uwzględniania w SIWZ warunków związanych z ochroną środowiska

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 20 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa, organizacja zamówień publicznych w Ministerstwie należała do zakresu działania Biura Dyrektora Generalnego. Ministerstwo posiadało opracowane *Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska*, (dalej Procedury zamówień) zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego oraz przez Ministra Środowiska 16 kwietnia 2014 r.¹⁷

W § 18 ust. 1 pkt 10 Procedur zamówień zapisano, że umowy mają zawierać oświadczenie wykonawcy, że zapoznał się z Polityką Środowiskową¹⁸ zamawiającego, oraz że przy realizacji postanowień umowy jest świadomy jej

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

¹⁶ Finansowanie zaplanowano z V Programu Indyktywnego Ekologicznego Funduszu Partnerskiego Phare.

¹⁷ Poprzednio obowiązywały procedury zatwierdzone 11 października 2013 r., wcześniej z 20 grudnia 2012 r. i 18 kwietnia 2012 r.

¹⁸ Polityka Środowiskowa Ministerstwa Środowiska została podpisana przez Ministra 19 czerwca 2012 r.

znaczenia. Wykonawca zobowiązuje się także do zagospodarowania odpadów, powstałych w wyniku realizacji umowy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (§ 18 ust. 1 pkt 11 Procedur zamówień).

Zgodnie z zapisami zawartymi w KPGO 2014 do zadań organizacyjnych i legislacyjnych w zakresie gospodarki odpadami urzędów administracji publicznej i przedsiębiorców w latach 2011–2022 należy m. in. uwzględnianie w przetargach publicznych, poprzez zmiany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zakupów wyrobów zawierających materiały lub substancje pochodzące z recyklingu odpadów; włączanie do procedur zamówień publicznych kryteriów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawania odpadów. Biuro Dyrektora Generalnego nie przekazywało uregulowań (wytycznych), dotyczących uwzględnienia (poprzez zapisy w SIWZ) warunków związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawania odpadów jednostkom podległym lub nadzorowanym przez Ministra Środowiska.

Analiza sześciu¹⁹ wybranych SIWZ odnoszących się do postępowań o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych przez Ministerstwo w latach 2013-2014 wykazała, że we wszystkich przypadkach uwzględniano warunki związane z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawania odpadów poprzez wprowadzenie:

- zapisu, że „Ministerstwo Środowiska wdrożyło System Zarządzania Środowiskiem, zgodnie z Rozporządzeniem EMAS, w oparciu o Politykę Środowiskową zatwierdzoną przez Ministerstwo Środowiska. W związku z tym zaleca się, aby Wykonawcy biorący udział w postępowaniu zapoznali się z treścią Polityki Środowiskowej, zamieszczonej na stronie Ministerstwa”²⁰;
- w projekcie umów będących załącznikami do SIWZ zapisu, że „Wykonawca oświadcza, że zapoznał się z treścią Polityki Środowiskowej zamieszczonej na stronie internetowej (...) oraz że jest świadomy znaczenia zgodności z Polityką przy realizacji postanowień umowy. Ponadto Wykonawca zobowiązuje się do zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku realizacji umowy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”.

W SIWZ dotyczącej zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego „Szkolenia dla pracowników resortu środowiska w zakresie tematyki dotyczącej wdrożenia dyrektywy INSPIRE” (z 28.09.2014 r.) zastosowano zapisy dotyczące „zielonych zamówień”. W Szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia²¹ stwierdzono, że *materiały wykorzystywane do przygotowania szkoleń, tam, gdzie będzie to możliwe, powinny być ekologiczne, tzn. sposób produkcji materiałów, z których wykonane będą artykuły jest obiektywnie jak najmniej szkodliwy dla środowiska. Ponadto transport sprzętu i artykułów biurowych dla celów szkoleń*

¹⁹ Zakup i dostawa 100 sztuk komputerów stacjonarnych ALL IN ONE oraz 20 sztuk tabletów dla Ministerstwa Środowiska (z 17.07.2014 r.), Przygotowanie i przeprowadzenie kampanii promującej stronę internetową prowadzonej przez Ministerstwo Środowiska www.naszemiesci.pl oraz informacji na temat nowych przepisów gospodarki odpadami (z 18.04.2013 r.), Wykonanie materiałów promocyjnych w ramach kampanii pn. „Działania edukacyjne i promocyjne w zakresie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, włączając ideę domów przyjaznych środowisku” (z 07.02.2014 r.), Wykonanie materiałów promujących kampanię informacyjną podnoszącą świadomość społeczeństwa nt. różnorodności biologicznej i działań na rzecz ekosystemów (z 11.2013 r.), Wykonanie i dostarczenia materiałów promocyjnych w ramach kampanii informacyjnej pn. „Szkoly leśne Ministra Środowiska”. (z 7.04.2014 r.), Szkolenia dla pracowników resortu środowiska w zakresie tematyki dotyczącej wdrożenia dyrektywy INSPIRE (z 28.09.2014 r.).

²⁰ Zapis taki został ujęty w cz. I, pkt 18 SIWZ.

²¹ Zapis ten został ujęty w cz. III Zakres projektu pkt 3.3.

powinien odbywać się w pojemnikach transportowych wielokrotnego użytku i poza godzinami szczytu.

Podsekretarz Stanu zwrócił się do NFOŚiGW²² oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej GIOŚ)²³ o przedstawienie informacji dotyczących realizacji zadań zawartych w KPGO 2014 m. in. w zakresie uwzględniania w przetargach publicznych, poprzez zapisy w SIWZ, zakupów wyrobów zawierających materiały z recyklingu odpadów i włączenia do procedur zamówień publicznych kryteriów, związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawania odpadów. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że: NFOŚiGW²⁴ w postępowaniach o zamówienia publiczne prowadzone w 2013 r. uwzględnił wymóg zastosowania materiałów lub substancji pochodzących z recyklingu przy zamówieniach m. in. na papier kserograficzny, artykuły promocyjne i wydawnictwa poligraficzne oraz przez włączenie do procedur zamówień publicznych kryteriów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawaniu odpadów przy zamówieniach m. in. na roboty budowlane; GIOŚ²⁵ „ze względu na specyfikę realizowanych zamówień”, przy przeprowadzaniu postępowań nie były uwzględniane zapisy dotyczące stosowania kryteriów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawania odpadów oraz zakupów zawierających materiały lub substancje pochodzące z recyklingu odpadów.

Ponadto, Podsekretarz Stanu 28 sierpnia 2014 r. zwrócił się do Ministrów: Gospodarki, Infrastruktury i Rozwoju, Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Zdrowia, dyrektorów oddziałów wojewódzkich UKS, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego PSP o przedstawienie informacji dotyczących realizacji zadań zawartych w KPGO 2014 w zakresie m. in. zamówień publicznych. Analiza przesłanych odpowiedzi wykazała, że poszczególne urzędy stosowały w prowadzonych postępowaniach kryteria wyboru związane z ochroną środowiska. I tak:

- dostawcy materiałów eksploatacyjnych do kserokopiarek i drukarek zostali zobowiązani do odbioru i recyklingu lub utylizacji zużytych materiałów, a dostarczane materiały eksploatacyjne winny zawierać substancje pochodzące z recyklingu odpadów. Ponadto, z postępowań na dostawy powyższych artykułów byli wykluczani wykonawcy skazani prawomocnie za przestępstwo przeciwko środowisku;
- dostarczany olej opałowy musiał spełniać parametry związane z ochroną środowiska;
- przy usługach remontowych i budowlanych zawarto obowiązek przestrzegania przepisów ustawy o odpadach oraz konieczność wywożenia odpadów z budowy na składowiska odpadów lub utylizacji odpadów;
- przy likwidacji składników majątkowych zawarto zapis dotyczący przekazania kart odpadów na potwierdzenie przekazania ich do utylizacji.

(dowód: akta kontroli str. 505-847,1330-1331,1324,1341-1342)

2.3. Umieszczanie przez NFOŚiGW i WFOŚiGW na listach przedsięwzięć priorytetowych zadań związanych z instalacjami do zagospodarowania odpadów

W okresie objętym kontrolą zadania związane z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zadania związane z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych zamieszczane były na listach przedsięwzięć

²² Pismo DGO-V-450-16/35308/14/ŁD z 28.08.2014 r.

²³ Pismo DGO-V-450-16/35301/14/ŁD z 28.08.2014 r.

²⁴ Pismo NF/DZ/25043/2014 z 03.10.2014 r.

²⁵ Pismo DliO/071/216/2014/kjp,aj z 03.10.2014 r.

priorytetowych NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W latach 2011-2014 (do 30 września) realizowano łącznie 287 zadań obejmujących zagospodarowanie odpadów, z tego: 189 zadań dotyczyło budowy i modernizacji instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych, a 98 zadań dotyczyło zamykania i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych. Poniesione przez fundusze wydatki na realizację powyższych wyniosły ogółem 1 519 953,4 tys. zł, z tego:

- 1 429 427,3 tys. zł²⁶ na budowę i modernizację instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. Wydatki te rok do roku systematycznie wzrastały, i tak w 2012 r. wzrosły o 22,5%, w 2013 r. o 10,2%, a w okresie dziewięciu miesięcy 2014 r. o 41,7%;
- 90 526,1 tys. zł²⁷ na zamykanie i rekultywację składowisk odpadów komunalnych. Wydatki te w porównaniu do roku poprzedniego kształtowały się na różnym poziomie, i tak w 2012 r. wzrosły o 18,2%, w 2013 r. spadły o 61,5%, w okresie dziesięciu miesięcy 2014 r. wzrosły o 64,9%.

Działania nadzorcze i monitorujące realizację zadań priorytetowych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego Pani Renaty Bieńko wykonywane są na podstawie i w granicach określonych przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ). Wewnętrznym dokumentem Ministerstwa Środowiska określającym sposób wykonywania nadzoru nad działalnością NFOŚiGW są natomiast zatwierdzone przez Ministra Środowiska w grudniu 2012 r. wytyczne pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”. Należy jednak zaznaczyć, że w przyjętym modelu nadzoru, nie wyodrębniono działań odnoszących się w sposób szczególny do obszaru działalności NFOŚiGW. Mechanizmy nadzorcze Ministra Środowiska mają charakter horyzontalny i odnoszą się do możliwie szerokiego zakresu działalności NFOŚiGW. W kontekście nadzoru dotyczącego zadań związanych z realizacją KPGO za najistotniejsze należałoby uznać działania niewładcze polegające w szczególności na uczestnictwie Ministerstwa Środowiska w wypracowywaniu, zwłaszcza poprzez inicjowanie i udział w konsultacjach, dokumentów strategicznych i regulacji wewnętrznych NFOŚiGW (list programów priorytetowych, programów priorytetowych) stanowiących podstawę działalności Narodowego Funduszu. W pierwszym rzędzie trzeba zaznaczyć, że Ministerstwo Środowiska, z własnej inicjatywy, uczestniczyło w wypracowywaniu zapisów, w szczególności poprzez opiniowanie projektów, dokumentów strategicznych NFOŚiGW i wfośigw, tj. Wspólnej Strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. (...). Po drugie, w latach 2013-2014 zarówno projekty list programów priorytetowych oraz projekty programów priorytetowych, w ramach których NFOŚiGW udziela dofinansowania, były opiniowane, z własnej inicjatywy, przez Ministerstwo Środowiska (z udziałem właściwych departamentów merytorycznych) przed przyjęciem tych dokumentów przez organy Narodowego Funduszu: Zarząd i Radę Nadzorczą, (...). Najdalej idącym, a zarazem władczym instrumentem nadzoru Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW jest dokonywana na podstawie art. 400r POŚ ocena zgodności z prawem uchwał Rady

²⁶ Wydatki w poszczególnych latach wyniosły w: 2011 r. - 246.499,7 tys. zł, 2012 r. - 303.248,0 tys. zł, 2013 r. - 356.775,3 tys. zł, 2014 r. (do końca września) - 522 904,3 tys. zł.

²⁷ Wydatki w poszczególnych latach wyniosły w: 2011 r. – 267 19,8 tys. zł, 2012 r. - 31 572,0 tys. zł, 2013 r. - 12 168,9 tys. zł, 2014 r. (do końca września) - 20 065,4 tys. zł.

Nadzorczej NFOŚiGW. Realizacja tego zadania koordynowana jest w Ministerstwie Środowiska przez Departament Prawny. Należy także podkreślić, że nadzór Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW realizuje się również, w sposób pośredni, poprzez delegowanie przedstawicieli do Rady Nadzorczej NFOŚiGW. (...). Narzędziem umożliwiającym monitorowanie przez Ministra Środowiska działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (...), jest w szczególności delegowanie przedstawicieli do rad nadzorczych wfośigw, pełniących funkcję przewodniczących. Rady Nadzorcze wojewódzkich funduszy, podobnie jak Rada Nadzorcza NFOŚiGW, ustala kierunki działania wfośigw, w tym poprzez przyjmowanie okresowych strategii działania, a także list przedsięwzięć priorytetowych wfośigw na poszczególne lata. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że Minister Środowiska nie jest organem nadzoru wobec wfośigw, a tym samym nie ma też władczych środków oddziaływania na ich funkcjonowanie. Należy również wspomnieć, że oprócz finansowania zadań związanych z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych ze środków krajowych w ramach programów priorytetowych, Narodowy oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej uczestniczą w procesie wdrażania tego typu projektów finansowanych ze środków unijnych. Minister Środowiska pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej w realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 i w związku z tym współtworzy zasady finansowania projektów ze środków Programu. Na podstawie tych zasad dokonywany jest wybór projektów do dofinansowania (w procesie wyboru uczestniczą zarówno przedstawiciele MŚ jak również funduszy ochrony środowiska). Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w systemie wdrażania POliŚ pełnią funkcję instytucji wdrażających - zawierają umowy o dofinansowanie z beneficjentami oraz nadzorują proces realizacji projektów. Łącznie instytucje te realizują obecnie 55 projektów z obszaru gospodarki odpadami o łącznej wartości ok. 7.5 mld zł. W celu stworzenia możliwości finansowania ze środków PO Infrastruktura i Środowisko działań dotyczących rekultywacji składowisk odpadów komunalnych (które nie były przewidziane od początku realizacji Programu), Minister Środowiska w 2012 r. zainicjował zmiany dokumentów krajowych regulujących sposób wdrażania Programu (m.in. Szczegółowego Opisu Priorytetów PO liŚ, kryteriów wyboru projektów). W wyniku dokonania tych zmian możliwe było ogłoszenie przez Ministra Środowiska 3 naborów wniosków w tym obszarze. Jak dotąd podpisano 5 umów o dofinansowanie, ocena kolejnych wniosków o dofinansowanie jest w toku.

W ramach monitorowania zadań leżących w kompetencjach funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zawartych w KPGO 2014 Podsekretarz Stanu zwrócił się do Prezesa NFOŚiGW o przekazanie informacji m.in. na temat realizacji zadania polegającego na umieszczaniu na listach przedsięwzięć priorytetowych zadań związanych z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych. Zgodnie z informacją przekazaną przez NFOŚiGW ww. zadanie realizowane jest poprzez zapewnienie możliwości finansowania ze środków NFOŚiGW zadań związanych z zagospodarowaniem odpadów oraz zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych w ramach obowiązujących programów priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str.131, 136-138, 372-376, 804-810)

2.4. Baza danych o rozmieszczeniu składowisk odpadów i regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)

Ustalono, że Ministerstwo dysponuje danymi o liczbie instalacji do przetwarzania i składowania odpadów komunalnych oraz ich możliwościach przerobowych według stanu na koniec 2012 r. Dane w podziale na poszczególne województwa przedstawiono w poniższym zestawieniu²⁸:

Województwo	Liczba składowisk innych niż składowiska odpadów niebezpiecznych i obojętnych	Pojemność składowisk pozostała do wykorzystania (wypełnienia)	Liczba regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK)	Możliwości przerobu zmieszanych odpadów komunalnych (spalanie, przetwarzanie biologiczno-mechaniczne)	Łączna masa odebranych odpadów komunalnych oraz masa odpadów biodegradowalnych zarówno do przerobu i składowania	Masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania na składowisku	Liczba instalacji zastępczych, do których przekazywane są odpady komunalne
		[w Mg]					
Dolnośląskie	48	24 923 001	24	279 200	959 243	553	20
Kujawsko-pomorskie	58	7 641 481	6	100 000	566 233	2 455	2
Lubelskie	65	3 851 468	9	24 000	584 280	151	75
Lubuskie	22	4 121 947	13	407 500	323 624	146	13
Łódzkie	38	47 452 111	5	140 000	572 478	2 747	46
Małopolskie	41	8 818 689	15	162 000	732 140	2 093	28
Mazowieckie	70	27 011 459	16	1 165 500	1 698 993	934	95
Opolskie	31	10 635 185	9	0	257 412	831	27
Podkarpackie	29	2 128 372	4	37 000	384 024	43	46
Podlaskie	28	4 379 466	8	194 000	232 670	47	29
Pomorskie	35	5 319 877	26	593 200	673 217	1 208	18
Śląskie	40	15 756 603	15	427 000	1 480 572	198	90
Świętokrzyskie	19	4 408 812	14	67 300	207 512	76	26
Warmińsko-mazurskie	20	1 992 460	22	205 000	397 339	131	17
Wielkopolskie	68	62 928 250	13	332 500	1 036 349	994	74
Zachodniopomorskie	31	48 674 342	8	130 000	532 614	887	11
Ogółem	643	280 043 523	207	4 264 200	10 638 700	13 494	617

Dyrektor DGO podała, że Ministerstwo zbiera szczegółowe dane dotyczące składowisk w związku z przygotowaniem 3-letniego sprawozdania RP z transpozycji i wdrażania dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów. Dlatego najbardziej aktualne dane, którymi dysponuje Departament dotyczą roku 2012 (wg stanu na rok 2012). Następne tego rodzaju dane będą zbierane przez Ministerstwo w roku 2016 (wg stanu na rok 2015).

(dowód: akta kontroli str. 150,157, 1654)

Według Ministerstwa weryfikacja istniejącej na dzień 31 grudnia 2013 r. liczby RIPOK, ich mocy przerobowych i możliwości przyjmowania i przetwarzania odpadów będzie możliwa po otrzymaniu sprawozdań z realizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2011-2013, które zgodnie z ustawą o odpadach, zarządy województw przedłożą ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do dnia 31 grudnia 2014.

Według stanu na połowę 2012 r. moce przerobowe RIPOK były niewystarczające do zagospodarowania powstających odpadów komunalnych w kraju. W przypadku, gdy

²⁸ Opracowanie własne na podstawie danych przedłożonych, w trakcie kontroli NIK, przez Ministerstwo Środowiska. Dane prezentowane w zestawieniu pochodzą ze sprawozdań marszałków województw z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2012, wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz z centralnej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (CSO).

liczba / moce przerobowe istniejących RIPOK przewidzianych do obsługi danego regionu gospodarki odpadami komunalnymi wyznaczonego w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (WPGO) były niewystarczające, w WPGO planowano budowę nowych lub dostosowanie istniejących instalacji do wymogów RIPOK i wyznaczano instalacje przewidziane do zastępczej obsługi do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 35 ust. 4 pkt 2 ustawy o odpadach.

Jak podała Zastępca Dyrektora DGO, Departament Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie dysponuje pełnymi danymi dotyczącymi ilości odpadów komunalnych w skali kraju, których zagospodarowanie odbywa się niezgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w celu sprawdzenia sposobu wdrażania i realizacji przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzą ogólnokrajowe cykle kontrolne²⁹ jej przestrzegania. W wyniku analizy sprawozdań składanych przez gminy oraz kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w roku 2013 zidentyfikowano:

- 20 przypadków przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych przez RIPOK i instalacje zastępcze spoza regionu gospodarowania odpadami (przy czym część przypadków dotyczy sytuacji, gdy właściwy RIPOK nie posiadał wolnych mocy przerobowych),
- 85 przypadków przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji zastępczych w sytuacji, gdy nie wystąpiły przypadki wskazane w art. 9l ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (przy czym część przypadków dotyczy sytuacji, gdy RIPOK nie posiadał wolnych mocy przerobowych),
- 26 przypadków porzucania i magazynowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (na tzw. „dzikich wysypiskach”).

Przedłożone przez Ministra za 2013 r. (pozyskane od Dyrektora Lasów Państwowych) dane o nielegalnym pozbywaniu się odpadów komunalnych poprzez porzucanie ich w lasach zarówno przed wprowadzeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jaki i po jego wprowadzeniu wskazują, że skala tego zjawiska rośnie. Przed 1 lipca 2013 r. pozbyto się 44 178 m³ odpadów poprzez porzucenie ich w lasach, a po 1 lipca 2013 r. wielkość ta wzrosła o 31 835 m³ wyniosła 76 013 m³. Dyrekcja Lasów Państwowych wskazała, że tendencja zwykła wynika ze złego przygotowania zmiany systemu gospodarki odpadami komunalnymi przez gminy oraz braku ciągłości odbierania odpadów komunalnych przy zmianie systemu.

(dowód: akta kontroli str. 131,133-136)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Działania w zakresie określonym w u.c.p.g.

²⁹ Pierwszy taki cykl przeprowadzony został w terminie od dnia 16 lipca do dnia 8 listopada 2013 r. i obejmował 10% gmin z poszczególnych województw. Następny cykl kontrolny, będący kontynuacją poprzedniego, który obejmie kolejne 10% gmin z poszczególnych województw oraz wszystkie RIPOK będzie realizowany w 2014 r.

3.1. Monitorowanie przez Ministra Środowiska wdrażania w gminach nowego systemu gospodarowania odpadami

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że ocen wdrożenia przez gminy nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi Ministerstwo dokonywało na podstawie uzyskanych informacji o podjętych przez rady gminy uchwałach, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³⁰, uchwały te powinny były wejść w życie w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie, tj. z dniem 1 lipca 2013 r.

Według Podsekretarza Stanu, *Ministerstwo ściśle współpracowało z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, które podjęło się monitorowania realizacji ustawowych obowiązków przez wojewodów. W rezultacie działania nadzorcze wojewodów doprowadziły do podjęcia przez rady gmin wymaganych ustawą uchwał, dzięki czemu zaistniała konieczność podjęcia tylko jednego zarządzenia zastępczego na terenie kraju.* Pod względem prawnym nowy system został wdrożony w całym kraju, a jego monitorowanie Ministerstwo realizowało także za pomocą ankiet kierowanych do gmin. Od lipca 2011 r. do stycznia 2014 r. przeprowadzono cztery tury ankiet, w tym:

- III tura (na przełomie marca i kwietnia 2013 r.) obejmowała zebranie informacji o: stanie uregulowania zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi poprzez wprowadzenie prawa lokalnego; poziomie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; stanie organizowanych przetargów na odbieranie odpadów komunalnych z terenów gmin;
- IV tura (w styczniu 2014 r.) miała na celu dostarczenie dokładnych danych na temat stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonych w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 1324,1343-1344)

Zgodnie z art. 9s ust. 1 i 2 u.c.p.g marszałek województwa jest zobowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazania go ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do dnia 15 lipca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. W przypadku, gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, minister właściwy do spraw środowiska wzywa marszałka województwa, który przekazał sprawozdanie do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni (art. 9s ust. 4 u.c.p.g.).

Ustalono, że 13 marszałków województw³¹ roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zarówno za rok 2012 i 2013 przekazało Ministrowi po terminie, a opóźnienie wynosiło od jednego do dziesięciu dni.

(dowód: akta kontroli str. 81-83,362-363,1332-1339,1343-1344)

Kontrola wykazała, że Minister o korekty rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi złożonych za 2012 r. występował do wszystkich 16 marszałków województw w okresie od stycznia do

³⁰ Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897, ze zm.

³¹ W 2012 r. dotyczy marszałków województw: lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego (opóźnienie od 1 do 7 dni). W 2013 r. dotyczy marszałków województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego (opóźnienie od 1 do 3 dni).

kwietnia 2014 r., tj. po upływie od 184 dni do 274 dni po ich złożeniu. Wezwania Ministra odnosiły się głównie do uzupełnienia lub poprawienia danych dotyczących braku lub błędnie podanych kodów i rodzajów odebranych odpadów komunalnych, zamieszczania informacji o odpadach w nieodpowiednich częściach sprawozdania, braku zgodności o ilości odpadów o kodzie 203001 podanych w informacji ogólnej i części szczegółowej sprawozdania (część I sprawozdania), braku zgodności danych dotyczących łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji z sumą mas tych odpadów podanych w częściach a i b sprawozdania, błędnych lub niepełnych danych o nazwach i adresach składowisk oraz instalacji, do których przekazano odpady komunalne ulegające biodegradacji, kodach i rodzajach oraz sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (część II sprawozdania), umieszczania nieprawidłowych rodzajów odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w III części sprawozdania. Marszałkowie 13 województw³² nie dochowali 30-dniowego terminu na uzupełnienie lub poprawienie sprawozdań, o którym mowa w art. 9s ust. 4 u.c.p.g.

(akta kontroli str. 82, 153-154)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych³³ Minister nie rozpoczął procesu weryfikacji rocznych sprawozdań marszałków województw za 2013 r. i nie wzywał żadnego z nich do uzupełnienia lub poprawienia przekazanego sprawozdania.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że procedury, dotyczące weryfikacji rzetelności sprawozdań nie zostały sformalizowane, a pracownicy DGO przystępują do weryfikacji w najkrótszym możliwym terminie, jednak z uwagi na dużą liczbę zadań terminowych, w tym legislacyjnych, weryfikacja sprawozdań marszałków nie zawsze może nastąpić niezwłocznie po ich otrzymaniu.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto 32 roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi składane przez marszałków województw Ministrowi Środowiska za rok 2012 i 2013. Analiza wykazała, że:

1) W odniesieniu do rocznych sprawozdań za 2012 r. (po ostatecznych korektach) stwierdzono, że:

- marszałkowie sześciu województw³⁴ złożyli sprawozdania niekompletne bowiem nie wyszczególniono w nich łącznie zweryfikowanych danych z 52 gmin,
- w 12 sprawozdaniach³⁵ marszałków zawarto niekompletne dane dotyczące osiągnięcia przez gminy wymaganych wskaźników:

³² Dotyczy marszałków województw: kujawsko-pomorskiego (8 dni); lubelskiego (14 dni), lubuskiego (15 dni), łódzkiego (8 dni), małopolskiego (14 dni), mazowieckiego (7 dni), opolskiego (28 dni), podkarpackiego (11 dni), śląskiego (8 dni), świętokrzyskiego (8 dni), warmińsko-mazurskiego (33 dni), wielkopolskiego 97 dni), zachodniopomorskiego (8 dni).

³³ Tj. do 3 listopada 2014 r.

³⁴ Dotyczy marszałków województw: mazowieckiego (zarówno w pierwszej wersji sprawozdania, jak również w sprawozdaniach po I i II korekcie brak danych z dwóch gmin: Sanniki, Nowa Sucha); opolskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych z dziewięciu gmin, w sprawozdaniu po korekcie brak zweryfikowanych danych z trzech gmin: Skarbimierz, Gorzów Śląski i Opole); podlaskiego (zarówno w pierwszej wersji sprawozdania, jak również w sprawozdaniu po I i II korekcie brak danych z trzech gmin: Choroszcz, Mały Płock, gmina wiejska Wysokie Mazowieckie); śląskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych ze 106 gmin, w sprawozdaniu po pierwszej korekcie brak danych z 25 gmin, w końcowej wersji sprawozdania po II korekcie brak danych z 11 gmin: – Imielin, Blachownia, Klomnice, Starcza, Rudzieniec, Orzesze, Pietrowice Wielkie, Lyski, Miasteczko Śląskie, Łodygowice, Radziechowy – Wieprz.); warmińsko-mazurskiego (w pierwszej wersji sprawozdania brak danych z 97 gmin, w sprawozdaniu po I korekcie brak danych z 7 gmin, w końcowej wersji sprawozdania po II korekcie brak danych z 6 gmin: Markusy, Kisielice, Barciany, Jedwabno, gmina wiejska lub miejska Kętrzyn (w sprawozdaniu brak oznaczenia statusu j.s.t.), Jeziorany); wielkopolskiego (brak danych z 27 gmin).

- ✓ poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych oraz szkła, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r.³⁶ – brak było danych z 74 gmin;
- ✓ poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. – brak było danych z 741 gmin;
- ✓ poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowiska, o którym mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r.³⁷ – brak było danych z 69 gmin
- w sprawozdaniu z województwa lubuskiego wykazano dane dotyczące miasta Gorzów Wielkopolski mimo, że miasto to należy do *Międzygminnego Związku Celowego MG-6*, dla którego dane zostały ujęte w sprawozdaniu. Tym samym dane zostały zdublowane.

Ponadto, z analizy danych prezentowanych przez marszałków w sprawozdaniach za 2012 r. (po ostatecznych korektach) wynika, że:

- 557 gmin przekroczyło dopuszczalny 75% poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowiska;
- 862 gminy nie osiągnęły wymaganego 10% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła;
- 876 gmin nie osiągnęło wymaganego 30% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych,

nie wykonując tym samym obowiązku wynikającego z art. 3b i 3c u.p.c.g.

(dowód: akta kontroli str. 342-344,356-358,358-371,848-1329,1344-1347,1652-1656)

2) W odniesieniu do rocznych sprawozdań za 2013 r. stwierdzono, że:

- marszałkowie 12 województw³⁸ złożyli sprawozdania niekompletne bowiem nie wyszczególniono w nich łącznie 696 gmin oraz danych dotyczących tych gmin,

³⁵ Dotyczy marszałków województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

³⁶ 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) – zwane dalej rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r.

³⁷ 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. z 2012 r., poz. 676) – zwane dalej rozporządzeniem w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych.

³⁸ Dotyczy marszałka województwa: dolnośląskiego (wykazano dane ze 151 gmin na 169 należących do województwa i z 2 związków międzygminnych); lubelskiego (wykazano dane z 205 gmin na 213 gmin w województwie i dla Związku Celowego); lubuskiego (wykazano dane z 50 gmin na 83 gminy w województwie i z 5 związków gmin); mazowieckiego (wykazano dane z 307 gmin na 314 gmin w województwie); opolskiego (wykazano dane z 50 gmin na 71 w województwie, brak danych dla Związku Międzygminnego "Czysty Region"); podkarpackiego (wykazano dane z 71 gmin na 160 gmin w województwie, brak danych dla 89 gmin); podlaskiego (wykazano dane ze 110 gmin na 118 gmin w województwie, brak danych dla gmin Choroszcz, Raczek, Grabowo, Mały Płock, Knyszyn, Perlejewo, Korycin, Nowe Piekuty); śląskiego (wykazano dane z 84 gmin na 167 w województwie); świętokrzyskiego (podano dane z 57 gmin na 102 w województwie); warmińsko - mazurskiego (wykazano dane z 47 gmin na 116 w województwie oraz z 4 związków gmin); wielkopolskiego (wykazano dane ze 138 gmin na 226 w województwie oraz dane z 7 związków gmin).

- w sprawozdaniach dwóch marszałków³⁹ wykazano dane dotyczące czterech gmin pomimo, że gminy te należą do związków gmin, a ich dane wykazały te związki. Tym samym dane zostały wykazane dwukrotnie.

Z analizy danych zawartych w sprawozdaniach za 2013 r. (nie korygowanych) wynika, że:

- 284 gminy (w tym dwa związki gmin obejmujące 20 gmin) nie osiągnęły wymaganego 12% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła,
- 365 gmin nie osiągnęło wymaganego 36% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych,

nie wykonując tym samym obowiązku wynikającego z art. 3b i 3c u.p.c.g.

(dowód: akta kontroli str. 1324-1326,1332-1340,1342-1347,1424-1621,1652)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że oceny efektywności wprowadzonego przez gminy systemu dokonuje się na podstawie sprawozdań przekazywanych przez gminy, weryfikowanych przez marszałków województw i wojewódzkie inspekcje ochrony środowiska oraz osiągania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, a także w oparciu o wskaźnik ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Jednakże należy stwierdzić, że pierwszym rokiem sprawozdawczym, który w całości będzie opisywał nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi będzie rok sprawozdawczy 2014, za który sprawozdania do marszałków spłyną w roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 1324,1343-1344)

Według wyjaśnień Dyrektora DGO duża liczba błędów w sprawozdaniach marszałków za rok 2012 mogła wynikać z faktu, że sprawozdania te były sporządzane po raz pierwszy. Prośby o weryfikacje przekazywane przez Ministra Środowiska same w sobie miały walor edukacyjny, co było podkreślane przez przedstawicieli urzędów marszałkowskich w kontaktach roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 8-9,19-21,150,158)

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do zakończenia czynności kontrolnych Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie realizowało kontroli i zadań audytowych dotyczących zagadnień monitorowania przez Ministra wdrażania w gminach nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu *duża liczba obszarów uwzględnianych w trakcie opracowywania planu audytu na dany rok oraz ograniczone zasoby kadrowe powodują, że corocznie jedynie kilka obszarów o wysokim ryzyku może zostać ujętych w rocznym planie audytu. W związku z tym zadanie, (...), nie zostało ujęte w planach audytu w badanym okresie.*

(dowód: akta kontroli str. 1327-1328,,1349-1350)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym wywiązaniu się przez Ministra z obowiązku weryfikacji przekazanych przez marszałków województw rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. oraz za 2013 r. W odniesieniu do sprawozdań za 2012 r.

³⁹ Dotyczy marszałka województwa: lubuskiego (wykazano dane dotyczące gmin Dąbie i Zabór mimo, że należą do Zielonogórskiego Związku Gmin dla którego dane zostały ujęte w sprawozdaniu) oraz wielkopolskiego (wykazano dane dotyczące miasta i gminy Koźmin Wielkopolski i gminy Rozdrażew mimo, że należą do Związku Międzygminnego „Eko Siódemka”, dla którego dane zostały ujęte w sprawozdaniu).

proces weryfikacji⁴⁰ realizowany był przewlekłe (trwał od 184 dni do 274 dni od ich złożenia) i nie zapewnił rzetelności danych, gdyż po jego przeprowadzeniu w sześciu sprawozdaniach pominięto dane z 52 gmin a w 12 sprawozdaniach brak było łącznie 884 wskaźników, o których mowa w rozporządzeniach z dnia 25 maja 2012 r. i z dnia 29 maja 2012 r. Natomiast w odniesieniu do sprawozdań za 2013 r. w ministerstwie w ogóle nie podjęto działań weryfikacyjnych i nie żądano ich skorygowania pomimo, że jak wykazała kontrola, nie zawierają one danych z 696 gmin.

W ocenie NIK, brak wezwania marszałków województw do uzupełnienia sprawozdań za 2012 r. o brakujące dane oraz opieszale występowanie o złożenie korekt mogło mieć istotny wpływ na powtórzenie błędów w sprawozdawczości za 2013 r.

Zdaniem NIK, Minister nie mógł dokonać rzetelnej analizy efektywności wdrożenia u.c.p.g w gminach, a tym samym osiągnięcia przez gminy określonych w rozporządzeniach wskaźników dotyczących poziomów recyklingu i ograniczenia masy odpadów komunalnych opierając się na niekompletnych danych w sprawozdaniach złożonych przez marszałków województw. NIK zwraca uwagę, że z przeprowadzeniem takich analiz nie można zwlekać do 2015 r. kiedy to, jak wynika z wyjaśnień, sprawozdania w całości opiszą nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. Z dostępnych już sprawozdań za 2012 i 2013 r. wynika bowiem, że znaczna liczba gmin nie wykonuje obowiązku osiągnięcia ustawowych wskaźników efektywności, wynikającego z art. 3b i 3c u.p.c.g.

NIK zwraca uwagę, że w procesie przekazywania przez marszałków województw sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi nie korzystano z możliwości przesyłania danych w postaci elektronicznej poprzez system ePUAP. W związku z tym pracochłonna i obciążona wysokim ryzykiem popełnienia błędu czynność ich przetwarzania na, niezbędną do skutecznej weryfikacji, postać elektroniczną spadła na pracowników ministerstwa.

Podsekretarz Stanu stwierdził, że trwają prace nad utworzeniem Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach, za pomocą której będą składane sprawozdania od 2016 r. Wcześniej forma elektroniczna sprawozdań nie będzie obligatoryjna, gdyż nie pozwala na to ustawowa delegacja dla Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia. Minister Środowiska może jedynie określić wzór sprawozdań.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że brak ponownej weryfikacji przekazanych przez marszałków województw korekt wynika z przyjętych w 2013 r. priorytetów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, którym było prawidłowe wdrożenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach oraz identyfikacja problemów we wdrażaniu tego systemu. Działania DGO skupiono przede wszystkim na monitorowaniu stanu wdrażania i analizie uwag przekazywanych przez samorządy, mieszkańców oraz podmioty odbierające odpady komunalne. Ponadto nowy system gospodarki odpadami komunalnymi zaczął funkcjonować w całej Polsce od 1 lipca 2013 r., co oznacza, że sprawozdania za rok 2012 nie dostarczały jeszcze wiadomości na temat nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a były jedynie próbą systemu sprawozdawczego. Dlatego też sprawozdania za 2012 r. miały na celu zapoznanie wszystkich uczestników systemu gospodarki odpadami komunalnymi z systemem sprawozdawczym oraz zidentyfikowanie ewentualnych błędów w tym systemie. Sprawozdawczość za rok 2012 dostarczyła również informacji na temat gospodarowania odpadami komunalnymi, potrzebnej przede wszystkim samorządom do dokonania wstępnej analizy stanu gospodarki odpadami

⁴⁰ Weryfikacja sprawozdań liczona od daty złożenia do daty pierwszego pisma o korektę sprawozdania.

komunalnymi przed wprowadzeniem nowego systemu. Na podstawie sprawozdań składanych za 2012 r. nie dokonywano analizy stanu wdrożenia ustawy, gdyż nie była ona jeszcze w tym okresie wdrażana. Ponadto należy zaznaczyć, że na mocy przepisu przejściowego, ustawy wprowadzającej nowy system gospodarki odpadami komunalnymi, tj. art. 23 pkt 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 897, z późn. zm.) przepisy karne za nieterminowe, bądź nierzetelne złożenie sprawozdań weszły w życie 1 stycznia 2013 r., co powodowało, że możliwość skutecznej egzekucji weryfikacji sprawozdań składanych w 2012 r. była ograniczona. Również przepisy karne za nieosiągnięcie wymaganych poziomów weszły w życie 1 stycznia 2013 r., co oznacza, że nieosiągnięcie wymaganych poziomów w roku 2012 nie podlegało karaniu. Przewiduje się, że sprawozdania za kolejne lata będą zawierały kompletne dane ze względu na możliwość nakładania administracyjnych kar pieniężnych w przypadku przekazania nierzetelnego sprawozdania.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił ponadto, że u.c.p.g nie zobowiązuje Ministra do wprowadzenia procedur w zakresie weryfikacji sprawozdań. W 2009 r. Prezes Rady Ministrów rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz MŚ. W rozstrzygnięciu tym wskazano, że odpowiedzialnym za przeprowadzenie procesu legislacyjnego założeń do zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie Minister Środowiska (wcześniej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach leżała w kompetencjach ministra właściwego do spraw infrastruktury), natomiast nie zapadła przy tym decyzja o przeniesieniu, bądź przyznaniu dodatkowych etatów dla Ministerstwa Środowiska. W efekcie na resort nałożono dodatkowe zadania bez zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej. Wobec powyższego należy zaznaczyć, że w związku z sytuacją kadrową oraz bardzo dużą liczbą zadań w obszarze gospodarki odpadami, mającą miejsce w okresie objętym kontrolą, wprowadzenie sformalizowanych procedur w zakresie weryfikacji sprawozdań było obarczone dużym ryzykiem ich pełnego dotrzymania. Sprawozdania były weryfikowane bez zbędnej zwłoki, w pierwszym możliwym terminie. Odnosząc się do weryfikacji sprawozdań za 2013 r. poinformował, że 3 października 2014 r. zwrócono się do urzędów marszałkowskich z zapytaniem, czy spływają jeszcze do urzędów korekty sprawozdań wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Na zapytanie odpowiedziało 11 urzędów marszałkowskich i wszystkie poinformowały, że korekty spływają, w związku z czym w urzędach marszałkowskich trwa weryfikacja danych MŚ. Ministerstwo jest w kontaktach roboczych z urzędami marszałkowskimi, na 18-19 listopada planowane jest wspólne szkolenie z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, podczas którego będą omówione tegoroczne sprawozdania i w listopadzie rozpocznie się procedura wzywania do weryfikacji sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. odp. 359-371,1324-1329,1332-1349,1353-1354,1652-1656)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że „MŚ nie ma ustawowych możliwości dyscyplinowania województw, poprzez nałożenie administracyjnych kar pieniężnych, tak jak w przypadku podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz gmin. Podczas kontaktów roboczych zwracano uwagę na przekroczenie terminu złożenia korekty”. Ponadto, podała, że dane przekazywane w sprawozdaniach mają charakter informacyjny, nie są one obecnie przekazywane Eurostatowi. Do GUS zostały przekazane wyłącznie w celach informacyjnych, w ramach współpracy w zakresie udoskonalania i ewentualnego przyszłego łączenia obowiązków sprawozdawczych. Przepisy prawne nie wskazują kiedy sprawozdanie jest traktowane jako ostateczne, w związku z tym urząd jest zobowiązany przyjmując

każdą kolejną korektę sprawozdania, gdyż nie ma możliwości prawnej jej odrzucenia. Departament kontaktuje się z urzędami marszałkowskimi nie tylko za pomocą oficjalnych pism urzędowych. Przyjęta wieloletnia forma stałej współpracy z urzędami marszałkowskimi, obejmuje różne formy uzgodnień roboczych, rozmowy telefoniczne, cykliczne spotkania, pracownicy merytoryczni uczestniczą w grupach roboczych, podczas których również podejmowane są tematy dotyczące sprawozdawczości, a także zgłaszane uwagi dotyczące m.in. sprawozdań. Jest to usprawnienie procesu korygowania przekazywanych informacji. Tego typu kontakty robocze są również wskazane ze względu na ograniczoną liczbę osób pracujących w obszarze odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 223-232)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia tylko potwierdzają fakt, że ustanowiona przepisami sprawozdawczość w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi została w Ministerstwie zmarginalizowana, zamiast stanowić podstawowe źródło informacji o sposobie i efektach wdrażania u.p.c.g. NIK nie podziela poglądu, że sprawozdawczość za 2012 rok miała próbny charakter i nie dostarczała wiadomości na temat nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a miała służyć przede wszystkim samorządom do dokonania wstępnej analizy stanu gospodarki odpadami. Przeciwnie, bez rzetelnych danych sprawozdawczych o gospodarowaniu odpadami przed nowelizacją przepisów brak jest możliwości dokonania analizy porównawczej efektów zmian w kolejnych latach w szczególności na poziomie Ministerstwa, jako ostatniego ogniwa systemu. Rzetelne podejście do tych sprawozdań na centralnym szczeblu dawało niepowtarzalną szansę zmobilizowania jednostek samorządu terytorialnego i poprawy jakości danych w kolejnych latach. Brak takiego podejścia, zdaniem NIK, przyczynił się do tego, że marszałkowie województw jeszcze w październiku 2014 r. nie radzą sobie z rzetelnością sprawozdawczości w swoich regionach i niezbędne są szkolenia w tym zakresie.

Przyznając słuszność zdaniu Podsekretarza Stanu, że u.c.p.g. nie zobowiązuje Ministra do wprowadzenia procedur w zakresie weryfikacji sprawozdań, NIK zwraca uwagę, że ich wprowadzenie jest zasadne, zarówno z punktu widzenia standardów kontroli zarządczej, jak i w związku ze stwierdzoną skalą nieprawidłowości w tym zakresie. Natomiast problem niedoborów kadrowych, o których mowa w wyjaśnieniach można by w dużym stopniu zniwelować wprowadzając rozwiązania organizacyjno-techniczne wykorzystujące narzędzia do cyfryzacji przesyłanych danych sprawozdawczych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z przepisem art. 3 c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. począwszy od 16 lipca 2013 r. gminy zostały zobowiązane do ograniczenia masy odpadów do 50% w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r. Przyjęta przez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. metodologia oraz interpretacja Ministerstwa⁴¹ wskazuje, że obowiązek gminy do uzyskania 50% poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania odnosi się do całego 2013 r.

Zdaniem NIK taka interpretacja nie znajduje uzasadnienia w przepisach u.c.p.g. Przepis art. 3 c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wyraźnie traktuje bowiem okres do 16 lipca

⁴¹ Dyrektor DGO określił interpretację metodologii obliczania wskaźnika ograniczania składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w 2013 r., jako wartość osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania na poziomie 50%. Interpretacja została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa 8 maja 2014 r.

2013 r. jako okres przejściowy, do którego gminy powinny osiągnąć wskaźnik 50%. Ustawodawca wskazuje, że dopiero od 16 lipca 2013 r. gminy mają obowiązek utrzymywać ten wskaźnik. Dzień 16 lipca 2013 r. jest zatem datą graniczną, po upływie której zaczyna obowiązywać wymóg 50%. Przyjęcie interpretacji Ministerstwa powoduje, że ten obowiązek został rozszerzony na okres od 1 stycznia 2013 r. do 15 lipca 2013 r., ponieważ nakazuje gminom utrzymanie takiego wskaźnika przez cały 2013 r., a więc także przed 16 lipca 2013 r.

NIK zauważa, że wskaźnika na poziomie 50% w odniesieniu do całego 2013 r. nie osiągnęło 506 gmin (dane z analizowanych przez NIK 16 sprawozdań za 2013 r.)

NIK zwraca uwagę, że przepisy ww. rozporządzenia nie są w zakresie sprawozdawczości dostosowane do przejściowego charakteru przepisu art. 3 c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Przewidują one bowiem obowiązek przesyłania sprawozdań za cały 2013 r., co nie pozwala na zweryfikowanie, czy gminy osiągnęły wymagany wskaźnik od 16 lipca 2013 r., jak to ustalił ustawodawca. NIK zwraca uwagę, że bez uregulowania tej sprawy podobny problem może wystąpić w 2020 r., kiedy to od 16 lipca 2020 r. gminy będą zobowiązane osiągnąć wskaźnik 35%.

Według Sekretarza Stanu przyjęta podstawa prawna dla takiej interpretacji, to przede wszystkim art. 3c ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym gminy są zobowiązane 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, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. Z zapisem tym zgodny jest zapis Załącznika nr 1 do rozporządzenia MŚ, zgodnie z którym gminy mają obowiązek osiągnąć poziom 50 % do dnia 16 lipca 2013 r. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 1 do przedmiotowego rozporządzenia poziom - 75 % wymagany jest jedynie dla roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 1324-1326,1332-1340,1342-1347,1424-1621,1652)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień i argumentacji, bowiem przyjęta w rozporządzeniu metodologia obliczania wskaźnika, określającego dopuszczalny poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania odnosi się do całego roku. Taki sposób uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, że na dzień 16 lipca 2013 r. gminy osiągnęły zakładany poziom. Biorąc pod uwagę, że nieosiągnięcie tego wskaźnika wiąże się z nałożeniem kar finansowych, przyjęta w rozporządzeniu metodologia została w odniesieniu do 2013 r. określona w sposób rozszerzający w stosunku do art. 3c ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

3.2. Wspieranie gmin przez Ministerstwo Środowiska w zakresie wdrażania systemu gospodarowania odpadami

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. realizowało działania wspierające gminy w zakresie wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami, które obejmowały m. in.:

- rozesłanie do urzędów gminnych w całym kraju projektów ulotek i plakatów komunikujących zmianę systemu gospodarowania odpadami, samorządy mogły edytować te materiały w warstwie tekstowej, dostosowując komunikaty do specyfiki lokalnych rozwiązań;
- przygotowanie filmiku internetowego komunikującego korzyści płynące ze zmiany systemu gospodarowania odpadami i rozesłanie go do urzędów gmin w całym kraju;

- udostępnienie gminom, na portalu Ministerstwa, dwóch infografik, tłumaczących w przystępny sposób zmianę systemu gospodarowania odpadami oraz korzyści wynikające z sortowania odpadów, jak również filmiku internetowego wyjaśniającego konieczność modernizacji systemu odbioru odpadów;
- opublikowanie i przekazanie gminom przewodnika zawierającego zestaw dobrych praktyk w obszarze komunikowania zmiany systemu gospodarowania odpadami oraz konieczności sortowania odpadów.

Wydatki Ministerstwa, w okresie objętym kontrolą, na działania związane z wdrażaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 5 064,4 tys. zł, w tym głównie na sfinansowanie projektów informacyjnych i edukacyjnych z tego zakresu adresowanymi do społeczeństwa (5 058,7 tys. zł).

Ministerstwo nie przeprowadzało szkoleń z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi dla pracowników gmin, w tym w zakresie zasad sporządzania sprawozdań przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i marszałków województw.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 150-151, 158)

Na problem braku szkoleń zwrócono uwagę w piśmie Mazowieckiego Urzędu Marszałkowskiego⁴² stwierdzając, że *znacznym utrudnieniem w weryfikacji sprawozdań (gminnych) jest niewystarczająca ilość materiałów pomocniczych i wyjaśnień, brak podstawowych instrukcji i wskazówek dotyczących sporządzania sprawozdania ze strony Ministerstwa, brak szkolenia dla pracowników urzędów marszałkowskich*. Podkreślono jednocześnie, że podczas przeprowadzonej weryfikacji, w okresie od kwietnia do sierpnia 2013 r., rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r., ponad 300 gmin z terenu województwa mazowieckiego otrzymało wezwania do ich poprawienia. Wskazano również, że *Marszałek Województwa Mazowieckiego nie dysponuje systemem informatycznym dedykowanym obsłudze sprawozdań gminnych oraz sporządzaniu rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*. Taka sytuacja *niezwykle utrudnia weryfikację sprawozdań gminnych (których ponad 99% zawiera różnego rodzaju błędy) jak i przygotowanie sprawozdania Marszałka Województwa*.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1053)

Według Zastępcy Dyrektora Generalnego „przeprowadzenie szkoleń dla przedstawicieli około 2500 gmin oraz 16 województw stanowi wyzwanie logistyczne, kadrowe oraz finansowe”, a MŚ „nie dysponuje zasobami, aby móc zapewnić takie przeszkolenia”. Pracownicy DGO brali udział jako eksperci w konferencjach i spotkaniach z samorządami organizowane przez podmioty zewnętrzne np. urzędy marszałkowskie. Ponadto, od lipca do września 2013 roku, Minister przeprowadził serię spotkań z władzami samorządowymi w całej Polsce. Na spotkaniach tych, wraz z władzami samorządowymi oraz przedstawicielami administracji zespolonej dokonywana była analiza stanu gospodarki odpadami w województwie, w tym efekty oraz trudności wdrażania u.c.p.g. Podczas spotkań z przedstawicielami urzędów marszałkowskich oraz podczas kontaktów roboczych udzielano informacji, dotyczących prawidłowego sporządzania sprawozdań. Udzielano odpowiedzi pisemnych i telefonicznych na zapytania. Z najczęściej pojawiających się zapytań stworzono materiały informacyjne, które umieszczono na stronach⁴³.

⁴² Pismo PŚ-IV.7012.8.336.2013.JD z 22 maja 2014 r., stanowiące pismo przewodnie do korekty sprawozdania Marszałka Województwa Mazowieckiego za 2012 r.

⁴³ http://www.mos.gov.pl/kategoria/4810_sprawozdawczosc/

Problemy związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem nowego systemu gospodarki odpadami były, według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego, przedmiotem m.in. analizy uwag (pisemnych i ustnych) oraz zgłaszanych podczas spotkań z udziałem przedstawicieli DGO, np. podczas cyklicznych spotkań z Unią Metropolii Polskich, gdy szczegółowo omawiane były z przedstawicielem Ministerstwa problemy we wdrażaniu systemu, wymieniane były doświadczenia. Spotykano się również z Kongresem Gmin Wiejskich, Związkiem Miast Polskich, a także z samorządami w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ustalono, że na zlecenie Sieci ENEA „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” działającej w ramach Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jest wykonywana ekspertyza pt. „Wytoczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi ponoszonych przez gminę”. Jednym z kluczowych elementów tej ekspertyzy jest przeprowadzenie analizy kosztów funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach o różnej specyfice. Departament Gospodarki Odpadami zgłosił zapotrzebowanie na taką ekspertyzę, opracował jej opis i jest konsultantem merytorycznym projektu. Termin przekazania pracy do odbioru upływa 27 października 2014 r. W ramach Sieci zgłoszono również zapotrzebowanie na wykonanie ekspertyzy na rok 2015 pt. „Analiza aktów wykonawczych służących do sporządzenia sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, nieczystości ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi - dopracowanie metodyki obliczeń służącej określeniu rzeczywistego poziomu recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania”.

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 150-151, 158-162, 1347)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że duża liczba błędów w rocznych sprawozdaniach marszałków za rok 2012, jak i powielające się błędy w sprawozdaniach za 2013 r. powinny skutkować podjęciem przez Ministra działań w stosunku do samorządów gmin i województw, zarówno w zakresie szkoleń, jak i korekty systemu sprawozdawczego. Rzetelna sprawozdawczość winna być jednym z głównych źródeł danych do analizy efektywności funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kraju.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Środowiska w zakresie monitorowania wdrażania w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi z uwagi na nierzetelne weryfikowanie (sprawozdania za 2012 r.) lub brak weryfikacji (sprawozdania za 2013 r.) rocznych sprawozdań marszałków województw w tym zakresie. Zawierały one bowiem nawet po weryfikacji liczne braki. Minister nie wzywał marszałków do uzupełnienia sprawozdań oraz nie przeciwdziałał powielaniu błędów przy sprawozdaniach składanych za rok 2013. Nie podejmował także działań w stosunku do gmin, które nie osiągnęły wymaganych wskaźników recyklingowych, a także nie osiągnęły poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowiska. Tym samym, rola sprawozdawczości w analizach funkcjonowania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz

http://www.mos.gov.pl/kategoria/5199_poziom_recyklingu_przygotowania_do_ponownego_uzycia_i_odzysku/

http://www.mos.gov.pl/kategoria/4869_poziom_ograniczenia_składowania_odpadow_bio/

w bieżącym zarządzaniu tą problematyką została zmarginalizowana. Ocena powyższa obniża także pozytywną ocenę o innych działaniach Ministerstwa wspierających gminy we wdrażaniu nowego systemu.

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 Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Wezwanie marszałków województw do uzupełnienia sprawozdań z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi za 2012 r. i 2013 r. w celu zapewnienia kompletności danych, w szczególności o wartości osiągniętych przez gminy wskaźników stopnia spełnienia wymagań, o których mowa w art. 3b i 3c u.p.c.g.
2. Dokonanie analizy systemu sprawozdawczości w zakresie realizacji u.c.p.g w celu kompleksowego zidentyfikowania przyczyn braku jego rzetelności oraz możliwości podjęcia działań naprawczych.
3. Dokonanie pełnej analizy efektywności wdrażania u.c.p.g w oparciu o rzetelnie zweryfikowane sprawozdania marszałków województw oraz podjęcie działań wobec gmin, które nie spełniają wymagań, o których mowa w art. 3b i 3c u.p.c.g

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.