



*Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami
komunalnymi i użytkowymi oraz
transgraniczne przemieszczanie odpadów*

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, 7 marca 2023 r.

2 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Zgodnie z przepisami prawa UE, które transponowano do prawa krajowego, wprowadzający produkty lub produkty w opakowaniach zobowiązani są do osiągnięcia określonych poziomów odzysku, recyklingu, czy zbierania. Wyniki wcześniejszych kontroli NIK i informacje w mediach wskazywały na liczne nieprawidłowości w realizacji obowiązków wynikających z przepisów. Konsekwencją tych nieprawidłowości jest rozwój *szarej strefy*. Według wyliczeń ekspertów kosztuje ona państwo rocznie ponad **750 mln zł** z tytułu utraconych podatków (VAT, CIT i PIT).
- Według GUS do Polski sprowadzono w celu przetworzenia znacznie więcej odpadów niż wywieziono.
- Głównym wyzwaniem w gospodarce odpadami na najbliższe lata jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, a dotychczasowe analizy i wyniki kontroli NIK wskazują, że zagrożone są cele, jakie Polska ma obowiązek osiągnąć w tym zakresie.

3 Co kontrolowaliśmy?

Czy system gospodarki odpadami komunalnymi, poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów funkcjonowały prawidłowo?

W szczególności:

- Czy utworzenie i funkcjonowanie *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami* (BDO) umożliwiło właściwym organom administracji publicznej prawidłowe i skuteczne sprawowanie nadzoru nad rynkiem odpadów?
- Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie sprawowały nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, oraz gospodarującymi odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi?
- Czy zapewniono właściwy odbiór i zagospodarowanie wytwarzanych odpadów komunalnych?
- Czy zapewniono prawidłowy i skuteczny nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem i przetwarzaniem przywożonych odpadów?
- Czy działania podejmowane w ramach kampanii informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami były rzetelne?

4 Kogo kontrolowaliśmy?

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- Ministerstwo Infrastruktury
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
- 8 urzędów marszałkowskich
- 8 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska
- 24 urzędy gmin oraz 2 związki międzygminne
- 15 spółek komunalnych
- 16 jednostek straży miejskich

Okres objęty kontrolą:

Od 1 stycznia 2016 r. do 26 stycznia 2021 r. (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).

5 Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

System gospodarki odpadami poużytkowymi, opakowaniowymi, komunalnymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów nie funkcjonowały prawidłowo. Nie stworzono niezbędnych warunków do monitorowania rynku odpadów i właściwego nimi zarządzania.

- Polska nie transponowała w pełni przyjętego w UE *pakietu odpadowego*, mimo że termin na to upłynął 5 lipca 2020 r., co ogranicza szanse na przygotowanie niezbędnej infrastruktury dla osiągnięcia celów i naraża nasz kraj na kary finansowe nakładane przez TSUE. Nie przyjęto w pełni zasad rozszerzonej odpowiedzialności producenta.
- Nie stworzono skutecznych narzędzi dla monitorowania rynku odpadów oraz nie sprawowano nad nim właściwego nadzoru.

6 Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

- Podmioty gospodarujące odpadami nieprawidłowo klasyfikowały odpady, a także prowadziły ewidencję i sprawozdawczość o odpadach niezgodnie ze stanem faktycznym (m.in. 50% skontrolowanych gmin składało nierzetelne sprawozdania o odpadach komunalnych).
- Organy administracji publicznej nierzetelnie weryfikowały przekazywane im ww. sprawozdania – nie dysponowały więc wiarygodnymi informacjami o stanie faktycznym.

7 Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

- Nadal funkcjonowała *szara strefa*, o czym świadczą – ustalone w trakcie kontroli NIK – około 10 mln tzw. *martwych dusz* w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (tj. pojazdów, w odniesieniu do których nie jest opłacane obowiązkowe OC) oraz przypadki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w punktach skupu złomu.
- Nie identyfikowano zagrożeń dla realizacji celów określonych w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022 (m.in. w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, a także cele dla odpadów opakowaniowych i poużytkowych).

8 Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

- Gospodarujący odpadami nie dotrzymywali ustaleń decyzji na gospodarowanie odpadami. Przetwarzano odpady bez wymaganych decyzji. Niezgodnie z przepisami magazynowano i przetwarzano odpady.
- W 69% skontrolowanych spółek komunalnych prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych stwierdzono nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu, przy czym w 50% z nich nieprawidłowości dotyczyły odbioru odpadów.
- Ograniczone możliwości przetworzenia odpadów komunalnych przyczyniły się u większości podmiotów odbierających odpady do wzrostu kosztów – nawet o 256%.
- Poziom selektywnego zbierania odpadów był niski (od 25,8% w 2016 r. do 29,4% w 2018 r.), więc wykazywane przez skontrolowane gminy osiągnięte poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów – sięgające 217% – były nierealne.

9 Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

- Opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ponoszone przez właścicieli nieruchomości w latach 2016-2019 znacząco wzrosły. W porównaniu do 2016 r., w 2020 r. najniższa stawka opłaty ustalonej od mieszkańca za odpady segregowane wzrosła o 53,8%, a za odpady niesegregowane – była wyższa o 36,7%.
- Żadna ze skontrolowanych gmin nie skorzystała z możliwości sprzedaży surowców wtórnych i nie uzyskała z tego tytułu dochodów, mimo że taką możliwość dopuszczono w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i mogłoby się to przyczynić do obniżenia opłaty ponoszonej od mieszkańców.
- W 82,6% skontrolowanych gmin wydatki przewyższyły dochody z tytułu opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości (o 5,5% w 2016 r. do 66,6% w 2019 r.)

Ocena (najważniejsze wyniki kontroli)

- Nadzór właściwych organów administracji nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów nie obejmował praktycznie transportu odpadów, bowiem inspektorzy wioś jedynie uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez inne służby i inspekcje. Postępowania dotyczące zawiadomień o stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów były długotrwałe i sięgały nawet do 2 lat.
- Inspektorzy wioś udzielali Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (GIOŚ) rzetelnych informacji dotyczących przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty wnioskujące o udzielenie zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów (jednak prawie 27% analizowanych informacji przekazano do GIOŚ z opóźnieniem).
- Postępowania dotyczące wymierzenia kar pieniężnych z ww. tytułu prowadzono długotrwałe i z niską skutecznością egzekwowania tych kar.
- Podczas czynności kontrolnych nie korzystano ze specjalistycznego sprzętu oraz z dostępnych informacji z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.
- 67% skontrolowanych wioś nie przekazywało do GIOŚ zawiadomień o stwierdzeniu nieprawidłowości wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

11 Kontrola zlecona przez NIK

NIK zleciła GIOŚ – w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK – przeprowadzenie przez jednostki Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli doraźnych w zakładach przetwarzania zużytego sprzętu oraz baterii i akumulatorów, w punktach skupu złomu, a także w organizacjach odzysku sprzętu i w organizacjach odzysku opakowań.

12 Finansowe rezultaty kontroli

Na podstawie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, m.in. z tytułu niewłaściwego nadzoru organów administracji publicznej nad podmiotami działającymi niezgodnie z prawem, czy braku egzekucji nałożonych kar, ustalono finansowe rezultaty kontroli łącznie na **639 338 806 zł**, w tym 628 415 891 zł (98,3%) – w wyniku kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

13 Ponadto:

NIK skierowała zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, ponieważ w trakcie kontroli ustalono w Urzędzie m.st. Warszawy czyny mogące stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które polegały na:

- nieustaleniu i niedochodzeniu należności z tytułu kar pieniężnych nakładanych na podmioty odbierające odpady (łączna wysokość nienałożonych kar wyniosła co najmniej **55 000 zł**);
- rozłożeniu na raty Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania w m.st. Warszawie sp. z o.o. należności z tytułu kar umownych za nieosiągnięcie przez spółkę w latach 2016-2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych – łącznie na **9 972 280 zł**.

Ponadto NIK złożyła 3 zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście-Północ, o uzasadnionym podejrzeniu popełnieniu przestępstwa z art. 231 §. 1 Kodeksu karnego, tj. niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego w Urzędzie m.st. Warszawy.

Wnioski do Ministra Klimatu i Środowiska o:

1. Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy o bateriach i akumulatorach przepisów określających termin, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący) oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia, odpowiednio, o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (obowiązek wynikający z art. 59a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach) oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach) .
2. Podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym przepisu zobowiązującego marszałka województwa do poinformowania właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o nieprzekazaniu lub nieterminowym przekazaniu przez organizację odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, oraz prowadzącego zakład przetwarzania, uwierzytelnionej kopii sprawozdania z przeprowadzonego audytu, tj. o niedopełnieniu obowiązku określonego w art. 70 ust. 2 ww. ustawy.
3. Zapewnienie w BDO kompletności danych oraz wdrożenie w niej funkcjonalności umożliwiających ustalenie i monitorowanie:
 - a) listy podmiotów realizujących swoje ustawowe obowiązki za pośrednictwem organizacji odzysku;
 - b) liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych wybranemu, właściwemu marszałkowi;
 - c) liczby poszczególnych rodzajów działalności w odniesieniu do liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania;
 - d) liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na poszczególne kategorie.

4. Rzetelną analizę rynku odpadów komunalnych w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych odpadów i podjęcie stosownych działań legislacyjnych i organizacyjnych dla ich rozwiązania.
5. Zintensyfikowanie działań zapewniających pełną transpozycję *pakietu odpadowego*.
6. Podjęcie działań w celu zmiany przepisów umożliwiających wstrzymanie biegu terminu do wydania informacji w trybie art. 5 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, w przypadku konieczności podjęcia kontroli podmiotu w zakresie objętym informacją.
7. Podjęcie działań we współpracy z Ministrem Cyfryzacji oraz Ministrem Infrastruktury, w celu:
 - a) urealnienia danych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców dotyczących pojazdów, dla których nie jest opłacane OC;
 - b) precyzyjnego określenia warunków, po spełnieniu których pojazd przestaje być pojazdem w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a staje się pojazdem wycofanym z eksploatacji, tj. odpadem w rozumieniu ustawy o odpadach.

Wniosek do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o :

Opracowanie i wdrożenie zasad dotyczących obejmowania nadzorem transportu lub tranzytu odpadów. Zasady te powinny określać odpowiedzialność i udział pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) w kontrolach dotyczących przemieszczania odpadów, a także ich rolę we wspólnych kontrolach realizowanych z innymi służbami. Powinny także określać sposób informowania organów IOŚ o terminach przejazdu lub przyjazdu poszczególnych transportów odpadów, rodzaju odpadów oraz o dokonywaniu pomiarów wagowych poszczególnych transportów.

Wnioski do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, marszałków województw, wójtów, prezydentów miast, burmistrzów

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o:

W zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz odpadów powstałych po procesie ich przetworzenia:

- a) planowanie i podejmowanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne;
- b) pobieranie w ramach prowadzonych kontroli próbek odpadów do badań, szczególnie odpadów deponowanych na składowiskach odpadów.

Do marszałków województw o:

Dokonywanie - w obszarze monitorowania rynku odpadów komunalnych - analiz rynku odpadów komunalnych, m.in. w celu identyfikowania problemów dotyczących sposobów zagospodarowania poszczególnych frakcji materiałowych.

Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast o:

W zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi:

- a) sprawowanie nadzoru nad podmiotami odbierającymi i gospodarującymi odpadami komunalnymi;
- b) badanie morfologii odpadów wytwarzanych na terenie gminy i wykorzystanie wyników tych badań przy sporządzaniu analiz stanu gospodarki odpadami w gminie i obliczaniu osiągniętych celów;
- c) rzetelną weryfikację sprawozdań z zakresu odpadów komunalnych w oparciu o dokumenty źródłowe.

18 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

- Minister Klimatu i Środowiska zauważył, że informacja o wynikach kontroli była oparta na ustaleniach do stycznia 2021 r., natomiast od tego czasu system ewaluuje, jest rozwijany i modyfikowany.
- W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska utworzenie i funkcjonowanie BDO było prawidłowe, a BDO jest narzędziem umożliwiającym dostarczenie i gromadzenie istotnych danych na temat produktów i opakowań oraz gospodarowania odpadami. Realizacja obowiązków przez podmioty gospodarujące odpadami w zakresie prowadzenia w BDO umożliwia skuteczną kontrolę rynku.
- Ponadto Minister Klimatu i Środowiska odniósł się do kwestii:
 - Ustalenia terminu przekazywania marszałkowi województwa, przez zbierających i przetwarzających zużyte baterie i akumulatory, zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych oraz o przetworzonych zużytych bateriach i akumulatorach. W ocenie Ministra, ze względu na prowadzone w UE prace nad projektem rozporządzenia w sprawie baterii i akumulatorów, należy poczekać na rozwiązania jakie zostaną w nim przyjęte.

19 Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

- Analizy rynku odpadów komunalnych, w celu zidentyfikowania problemów z zagospodarowaniem poszczególnych frakcji materiałowych i podjęcia stosownych działań w celu ich rozwiązania. Stosowne analizy zostały, zgodnie z informacją Ministra przeprowadzone.
- Zintensyfikowania działań zapewniających pełną transpozycje przepisów dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/852 i 2018/851 (*pakietu odpadowego*), informując że pełna transpozycja została zakończona ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.
- Minister Klimatu i Środowiska odniósł się również do nieprzewodzenia, w okresie objętym kontrolą, analiz dotyczących możliwości przetwarzania odpadów opakowaniowych i poużytkowych w procesach recyklingu. Minister poinformował, że zlecił analizę dotyczącą możliwości zagospodarowania tworzyw sztucznych, a w aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 ocenił luki inwestycyjne w przedmiotowym zakresie.

20 Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

- Prezes NIK, przyjmując uwagę dotyczącą terminu zakończenia czynności kontrolnych, zauważył, że pomimo ewolucji i rozwoju systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi, dokonane przez NIK ustalenia nadal pozostają aktualne i mogą stanowić dla organów administracji publicznej źródło o faktycznym stanie rynku odpadów i zainspirować do podjęcia analiz i działań naprawczych.
- Kontrole NIK (w tym kontrole wykonania budżetu państwa) wykazały, że BDO, poza rejestrem, który funkcjonował wadliwie, nie została utworzona w terminie (tj. do 24 stycznia 2018 r.), a uprawnione do korzystania z niej organy miały do niej ograniczony dostęp. Potwierdziła to kontrola NIK przeprowadzona w urzędach marszałkowskich, w wioś i w gminach.

21 | Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

- Odnośnie do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ustalenia terminu składania zaświadczeń o zebranych i przetworzonych zużytych bateriach i akumulatorach, Prezes NIK zwrócił uwagę, że data ewentualnego wejścia w życie rozporządzenia UE nie jest znana, a planowane w projekcie rozwiązania były zbieżne z wnioskiem NIK.
- Prezes NIK nie podzielił stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska odnośnie pełnej transpozycji pakietu odpadowego. W ocenie NIK nadal, pomimo wprowadzenia art. 22a w znowelizowanej ustawie o odpadach, nie transponowano w pełni zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta.



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska