



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 17 listopada 2009 r.

**Pan  
Bogusław Śmigielski  
Marszałek  
Województwa Śląskiego**

LKA-410-14-09/2009  
P/09/134

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego<sup>2</sup> w zakresie gospodarowania w latach 2006 – 2008 w gminach stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 października 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Urząd zadań w zakresie spraw objętych kontrolą.**

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. Uchwalenie przez Sejmik Województwa Śląskiego „*Planu gospodarki odpadami dla Województwa Śląskiego*”<sup>3</sup> w dniu 25 sierpnia 2003 r. tj. 56 dni po terminie ustalonym w art. 10 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm. - zwanej dalej „ustawą o NIK”.

<sup>2</sup> Zwanym dalej „Urzędem”.

<sup>3</sup> zwanym dalej „WPGO”

środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>4</sup>, w związku z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>5</sup>.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska<sup>6</sup>, że przyczyną opóźnienia była wydłużona procedura opiniowania projektu WPGO przez Ministra Środowiska, gdyż wymaganą opinię, do przesłanego 4 czerwca 2003 r. projektu, organ ten wydał w czasie o połowę krótszym, od maksymalnego okresu na dokonanie tej czynności, ustalonego przepisami art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach.

2. Uchwalenie aktualizacji WPGO 29 kwietnia 2009 r., z 20 miesięcznym opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu (25 sierpnia 2007 r.), wynikającego z postanowień art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach. Zdaniem NIK spowodowane to było przede wszystkim późnym ogłoszeniem przez Urząd postępowania przetargowego na opracowanie projektu aktualizacji WPGO (dopiero w trzy miesiące po upływie wymaganego terminu jej uchwalenia), wydłużeniem procedury wyboru oferenta oraz opóźnieniem o sześć miesięcy realizacji przedmiotu umowy przez Wykonawcę<sup>7</sup>. Ponadto wpłynął na to również długotrwały, trwający od 21 sierpnia 2008 r. proces opiniowania i uzupełniania aktualizacji WPGO, spowodowany m.in. koniecznością dwukrotnego przedłożenia tego dokumentu do opiniowania Ministrowi Środowiska (22 sierpnia 2008 r. i 10 grudnia 2008 r.). Minister Środowiska wydając 23 października 2008 r. negatywną opinię uzasadnił ją m.in. tym, że przedstawiony projekt aktualizacji WPGO nie stanowi uszczegółowienia „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie wytyczenia wspólnej wizji systemu gospodarki odpadami w województwie.

Dyrektor Wydziału OS opóźnione wszczęcie procedury udzielenia zamówienia na wykonanie aktualizacji WPGO tłumaczył przyjętym wówczas założeniem, że przy opracowaniu tego dokumentu zostaną wykorzystane najbardziej aktualne dane ujęte w sprawozdaniach z realizacji powiatowych planów gospodarki odpadami, które zgodnie z obowiązującymi przepisami wpłynąć miały do 30 czerwca 2007 r.

Zdaniem NIK powyższe nie stanowi jednak dostatecznego usprawiedliwienia dla powstania tej nieprawidłowości.

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 ze zm., zwanej dalej „ustawą o odpadach”.

<sup>6</sup> zwany dalej „Wydziałem OS”

<sup>7</sup> Konsorcjum w składzie: Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach i Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego Centrum Gospodarki Odpadami Oddział Zamiejscowy w Katowicach.

W świetle ustaleń kontroli NIK, przeprowadzonych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w 14 gminach województwa śląskiego, opóźnienie w uchwaleniu aktualizacji WPGO, było wielokrotnie podnoszone przez organy wykonawcze tych gmin, jako powód nieterminowej aktualizacji planów gminnych, gdyż zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach, plany te miały być zgodne z planami wyższego szczebla (powiatowym i wojewódzkim).

3. Opracowanie z 7 miesięcznym opóźnieniem, w stosunku do wymaganego terminu (30 września 2007 r.), sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2003 - 2006, z naruszeniem przepisu art. 14 ust. 13 pkt 3 ustawy o odpadach. Zadecydowało o tym podpisanie umowy z Wykonawcą sprawozdania (także aktualizacji WPGO) dopiero w styczniu 2008 r. Przedmiotowe sprawozdanie, odebrane przez Urząd od Wykonawcy bez uwag w dniu 18 lutego 2008 r., przesłano Ministrowi Środowiska 17 kwietnia 2008 r., a Sejmikowi Województwa Śląskiego przedłożono 15 maja 2008 r.

NIK zwraca uwagę, że przedmiotowe sprawozdanie sporządzono nie dysponując w Urzędzie danymi dotyczącymi realizacji 6 z 36 powiatowych planów gospodarki odpadami.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału OS, Urząd nie podejmował żadnych działań w celu wyegzekwowania od Zarządów Powiatów brakujących 6 sprawozdań, a także terminowego przekazywania takich sprawozdań przez inne Zarządy Powiatów (z 30 przesłanych sprawozdań 9 wpłynęło od 3 do 59 dni po terminie), w związku z brakiem instrumentów prawnych do ich podejmowania.

Z uwagi na brak części sprawozdań, a także nieokreślenie w innych złożonych sprawozdaniach wszystkich wymaganych danych, w sprawozdaniu z realizacji WPGO za lata 2003-2006 nie określono m.in. wielkości poniesionych kosztów na realizację rzeczowych zadań określonych w zakresie gospodarowania odpadami.

Ustalono również, że w terminie do 30 września 2009 r. nie opracowano i nie przedłożono Sejmikowi Województwa Śląskiego oraz Ministrowi Środowiska sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2007 - 2008, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 12 b pkt 2 i ust 13 pkt 3 ustawy o odpadach. Chociaż Urząd w dniu 22 lipca 2009 r. ogłosił przetarg na wybór wykonawcy tego sprawozdania, to jednak w związku z brakiem ofert nie podlegających odrzuceniu, postępowanie unieważniono. W ogłoszonym ponownie postępowaniu, w którym termin składania ofert wyznaczono na 14 października 2009 r. przewidziano, że opracowanie sprawozdania z realizacji WPGO nastąpi w ciągu 44 dni od dnia podpisania umowy z wybranym wykonawcą.

Podjmując czynności dotyczące opracowania sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2007-2008 Urząd również nie posiadał wszystkich sprawozdań z realizacji powiatowych planów gospodarki odpadami za te lata. Do dnia 12 września 2009 r. wpłynęło ich bowiem tylko 19 (53 % wymaganych), w tym 12 z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 71 dni (9 z opóźnieniem większym niż 35 dni).

Z powodu braku części sprawozdań z realizacji powiatowych planów gospodarki odpadami, a także braku sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2007-2008, Urząd nie dysponował aktualnymi, pełnymi informacjami o stanie realizacji na terenie województwa śląskiego ustalonych w aktualizacji WPGO zadań i celów, w tym m.in. o postępach wdrażania zadań dotyczących, np. objęcia zorganizowaną zbiórką mieszkańców województwa, rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji i ich zagospodarowania w sposób inny niż deponowanie na składowiskach.

Według danych zawartych w sprawozdaniu z realizacji WPGO za lata 2003 – 2006 (a także w aktualizacji WPGO z kwietnia 2009 r.), nie w pełni zrealizowano zaplanowanych zadań, a mianowicie m.in.:

- terminowo uchwalono tylko 4 z 36 powiatowych planów gospodarki odpadami oraz 23 z 167 gminnych planów gospodarki odpadami, a opóźnienia w uchwalaniu tych planów wynosiły nawet 23 miesiące,
- regulaminy utrzymania czystości i porządku w wymaganym terminie uchwalono tylko w 9 % gmin województwa śląskiego,
- nie zapewniono objęcia w 2006 r. wszystkich mieszkańców województwa zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych. W sprawozdaniu szacowano, że zbiórką tą na koniec tego roku objęte było średnio 80 % mieszkańców województwa (w poszczególnych gminach od 30 - 100 %),
- w 2006 r. zredukowano tylko o 57 tys. Mg składowanie odpadów ulegających biodegradacji, na zaplanowane 126 tys. Mg,
- nie powstała żadna instalacja do demontażu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów wielkogabarytowych, a ilość zbieranych tych odpadów w 2006 r. (14 tys. Mg) była niższa o 26 % od zakładanego do osiągnięcia poziomu,
- nie osiągnięto zakładanego poziomu (2 tys. Mg) selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych, których w 2006 r. zebrano 967 Mg,

- nie podjęto żadnych działań w celu oddania do użytku w 2010 r. zgodnie z planem instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych o przepustowości 140 tys. Mg.

Ponadto, nie w pełni zrealizowano, założone w WPGO, zadanie dotyczące utworzenia na szczeblu wojewódzkim struktury organizacyjnej, która miała koordynować, wdrażać i monitorować ustalenia WPGO w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Stwierdzono, że wprawdzie Zarząd Województwa powołał 7 grudnia 2004 r. Zespół Roboczy ds. koordynacji gospodarki odpadami, z udziałem 14 członków reprezentujących Urząd Marszałkowski i 7 Urzędów Miast, jednak zespół ten po odbyciu 6 spotkań, na których omawiano bieżące problemy techniczne i organizacyjne, zaprzestał działalności po 12 lipca 2006 r. Ponowne reaktywowanie jego działalności, z udziałem m.in. przedstawicieli 10 Urzędów Miast, nastąpiło w marcu 2008 r. W okresie do 30 września 2009 r. odbyły się 3 posiedzenia tego Zespołu.

4. W wojewódzkiej bazie danych, dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>8</sup>, zakres rejestrowanych informacji dotyczących gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi był zgodny z przepisami rozporządzeń Ministra Środowiska<sup>9</sup>. Jednak wynikające z WSO dane o gospodarowaniu odpadami komunalnymi nie odzwierciedlały faktycznego stanu w tym zakresie. Stwierdzono bowiem m.in., że wykazywane w WSO ilości zebranych odpadów komunalnych w latach 2005 – 2006, odpowiednio w wysokości 560 306 Mg i 1 002 552 Mg, były niższe od danych wykazywanych przez Wojewódzki Urząd Statystyczny w Katowicach<sup>10</sup>, odpowiednio o 699 864 Mg i 304 100 Mg (o 55 % i o 23 %). Ponadto za rok 2008 wykazano zdeponowanie na składowiskach 1 343 371 Mg odpadów komunalnych, tj. o 209 031 Mg (o 18,4 %) więcej aniżeli ich wykazano, jako odebranych w sposób zorganizowany. Rozbieżności te Zastępca Dyrektora Wydziału OS tłumaczył m.in. tym, że część zebranych odpadów komunalnych z grupy 20 mogło być unieszkodliwionych w instalacjach zlokalizowanych poza terenem województwa, a ponadto, z powodu trudności kadrowych oraz opóźnień we wdrażaniu Centralnego i Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, pracownicy zajmujący się obsługą WSO nie

---

<sup>8</sup> Zwaną dalej „WSO”

<sup>9</sup> Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami: z dnia 11 grudnia 2001 r., Dz. U. Nr 152, poz. 1740 (obowiązującego do 31 grudnia 2007 r.) oraz z dnia 9 lipca 2007 r., Dz. U. Nr 133, poz. 930 (obowiązującego od 1 stycznia 2008 r.);

<sup>10</sup> zwanym dalej „GUS”;

mieli żadnych możliwości weryfikacji i analizy otrzymywanych od posiadaczy odpadów danych.

Zdaniem NIK, powyższe wynikało również z braku w Urzędzie wiedzy o ilości posiadaczy odpadów komunalnych prowadzących w latach 2006 – 2008 na terenie województwa śląskiego działalność, polegającą na odbieraniu tych odpadów od właścicieli nieruchomości i w związku z tym, zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach, zobowiązanych do przedkładania Marszałkowi Województwa zbiorczych zestawień danych o odpadach. Ustalono, że za lata 2007 - 2008 Marszałek Województwa otrzymał od posiadaczy stałych odpadów komunalnych odpowiednio 78 i 84 zbiorczych zestawień danych o rodzaju i ilości odbieranych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania. Z kolei według danych Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Katowicach, sprawozdania wzór „M-09” o wywozie i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, z wypełnionym co najmniej jednym z działów dotyczących odpadów komunalnych, za lata 2006 - 2008 złożyło odpowiednio 215, 207 i 221 podmiotów obsługujących w ww. zakresie teren województwa śląskiego. Różnicę pomiędzy liczbą przedsiębiorców wykazaną w WSO i przez GUS, Zastępca Dyrektora Wydziału OS tłumaczył brakiem prawnych możliwości wyegzekwowania przez Marszałka od organów wykonawczych gmin danych o przedsiębiorcach prowadzących działalność odbierania odpadów komunalnych oraz brakiem możliwości wyegzekwowania zbiorczych zestawień danych od posiadaczy odpadów mających siedzibę poza terenem województwa śląskiego, a prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych na terenie naszego województwa.

Powyższe ustalenia uzasadniają, zdaniem NIK, rozważenie potrzeby podjęcia współpracy z organami wykonawczymi gmin, dotyczącej uzyskania od nich informacji o przedsiębiorcach prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, koniecznych do oceny wywiązywania się posiadaczy tych odpadów z obowiązków określonych w art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach.

5. Marszałek Województwa przesyłał Ministrowi Środowiska za lata 2006 - 2008 roczne raporty wojewódzkie o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami, zgodnie z przepisami art. 37 ust. 6 ustawy o odpadach. Raporty za lata 2007 – 2008, sporządzone na podstawie danych WSO, przesłano w wymaganych terminach.

Stwierdzono, że składane raporty roczne były następnie wielokrotnie korygowane. M.in. do raportu za rok 2006 przesłano Ministrowi Środowiska 13 korekt (ostatnią

3 marca 2009 r.), a do raportu za rok 2007 przesłano 6 korekt (ostatnią 7 maja 2009 r.). Dokonywanie tych korekt tłumaczono otrzymywaniem nowych zbiorczych zestawień danych o odpadach od posiadaczy odpadów, którzy wcześniej nie dopełnili tych obowiązków, a także wpływem, od niektórych posiadaczy odpadów korekt wcześniej przesłanych, zbiorczych zestawień danych o odpadach.

Powyższe, zdaniem NIK, wynikało z mało skutecznego egzekwowania przez Urząd, od posiadaczy odpadów, wypełniania obowiązków określonych przepisami art. 37 ust. 3 ustawy o odpadach, dotyczących przedkładania Marszałkowi Województwa zbiorczych zestawień danych o odpadach. I tak, np. spośród 162 złożonych na dzień 23 września 2009 r. zbiorczych zestawień przez posiadaczy stałych odpadów komunalnych, 58 wpłynęło z opóźnieniem od 2 do przeszło 31 dni. Mimo że niewywiązywanie się posiadaczy odpadów z ww. obowiązków stanowiło naruszenie art. 76 pkt 6 ww. ustawy, nie wszczynano postępowań o nałożenie kar grzywny wobec tych posiadaczy odpadów, ograniczając działania Urzędu w tym zakresie do kierowania telefonicznych i pisemnych monitów w sprawie przesłania wymaganych zestawień lub dokonania korekt błędów stwierdzanych przez pracowników Urzędu w toku weryfikacji zestawień.

Stwierdzono ponadto, Marszałek nie korzystał z, ustalonego w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo Ochrony Środowiska<sup>11</sup>, uprawnienia do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, jak również nie występował do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach o przeprowadzenie kontroli posiadaczy odpadów, którzy nie złożyli w ogóle lub składali nieterminowo wymagane zbiorcze zestawienia danych o rodzaju, ilości i sposobu zagospodarowania zebranych z terenu województwa śląskiego stałych odpadów komunalnych.

## **II. Równocześnie pozytywnie ocenia się:**

1. Prowadzenie od grudnia 2004 r. WSO, do której to bazy danych na dzień 21 września 2009 r. mają dostęp organy wykonawcze 94 jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego, tj. wszystkie, które złożyły wymagane przepisami wnioski.
2. Terminowe opiniowanie projektów powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami, zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach.
3. Objęcie przez Marszałka Województwa patronatem szeregu akcji ekologicznych, propagujących zasady prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi wśród

---

<sup>11</sup> D. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.

mieszkańców województwa, a także zorganizowanie 11 czerwca 2008 r. konferencji naukowej, z udziałem m.in. przedstawicieli wyższych uczelni, instytutów i podmiotów gospodarczych, na temat nowoczesnych metod zagospodarowywania odpadów komunalnych.

4. Dochodzenie, od Wykonawcy projektu aktualizacji WPGO i sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2003 – 2006, przewidzianych umową kar za zwłokę w realizacji przedmiotu umowy w wysokości 34 187,33 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Sporządzenie sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2007 - 2008 i przedstawienie go Semikowi Województwa Śląskiego oraz Ministrowi Środowiska.**
- 2. Podejmowanie określonych przepisami działań wobec posiadaczy odpadów nieprzekazujących w wymaganych terminach Marszałkowi Województwa zbiorczych zestawień danych o ilości i rodzajach zbieranych odpadów komunalnych oraz sposobach ich zagospodarowania.**
- 3. Podjęcie działań zapewniających wprowadzanie do WSO pełnych i zweryfikowanych danych, dotyczących masy odebranych na terenie województwa śląskiego odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji, a także sposobów ich zagospodarowania.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 20 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.