

PROBLEM

Odpady komunalne po dwóch latach reformy: wszystko przez brak kontroli i rzetelnej sprawozdawczości

PROBLEM

Najwyższa Izba Kontroli wykazała niedawno, że żaden z celów znowelizowanej ustawy nie został zrealizowany w pełni, a co za tym idzie, nowy system gospodarowania odpadami nie funkcjonuje właściwie. Zapytaliśmy więc specjalistów i ekspertów z branży, dlaczego jest tyle nieprawidłowości i co można zrobić, aby obecny stan poprawić.

I większość stwierdziła, że... problem nie leży w przepisach. Szwankuje przede wszystkim system kontroli. A jak rozwiązać największe stwierdzone przez NIK bolączki? Poniżej pokazujemy najistotniejsze, zdaniem naszych ekspertów, przyczyny nieprawidłowości i sposoby pozwalające im zaradzić.



NA NASZE PYTANIA ODPOWIADALI:



Daniel Chojnacki
radca prawny
z kancelarii DZP
(D.Ch.)



Michał Guć
wiceprezydent
Gdyni
(M.G.)



Magdalena Markiewicz
członek zarządu
ENERIS
Surowce SA
(M.M.)



Dariusz Matlak
prezes Polskiej
Izby Gospodarki
Odpadami
(D.M.)



Tomasz Tatomir
radca prawny,
kancelaria KonceptTT
(T.T.)

NIK: Wzrosła liczba dzikich wysypisk śmieci

T.T.: System odbioru odpadów jest nieszczelny. Jest bardzo dużo gospodarstw domowych (zwłaszcza w domkach jednorodzinnych) oraz przedsiębiorców, który nie zostali objęci systemem i pozbywają się odpadów w sposób niedozwolony. Jedynym sposobem na uszczelnienie systemu jest wysłanie urzędników w teren. Obecnie kontrole są przeprowadzane incydentalnie, przeważnie w reakcji na donosy sąsiadów. Ci, co deklaracji nie złożyli i nie wnoszą opłat, są bezkarni. **M.G.:** Moim zdaniem wzrost ma charakter statystyczny. Po 1 lipca 2013 r. nastąpiło naturalne wzmoczenie dbania o czystość, a w konsekwencji więcej wysypisk jest likwidowanych. Obecnie problemów jest mniej, gdyż mieszkańcy zauważyli, że gmina zabiera od nich wszystkie odpady, dlatego wyrzucanie ich do lasu zwyczajnie się nie opłaca.

Od 1 stycznia 2016 r. w Gdyni odpadów wielkogabarytowych będzie można się pozbywać codziennie, w zabudowie wielorodzinnej, wystawiając je przy pergoli śmietnikowej, zaś w zabudowie jednorodzinnej – na telefon. Liczymy na to, że przyjazny dla mieszkańców sposób odbioru jeszcze bardziej zniechęci do wyrzucania odpadów na dziko.

D.M.: Problem dzikich wysypisk nie wynika dzisiaj z pozbywania się śmieci przez mieszkańców, gdyż te gminy odbierają. Problemem są odpady z działalności gospodarczej – remontowe, gastronomiczne, z drobnych zakładów usługowych czy przemysłowych. Jeżeli maksymalna kara wynosi 500 zł – jest to plus minus cena kontenera śmieci. Warto więc zaryzykować.

Gdyby można było nakładać kary dziesięciokrotnie wyższe, zadziałałoby to jak ostatnie podniesienie kar dla zbyt szybko jeżdżących kierowców. Jeszcze wyżej powinno być karane pozbywanie się na dziko odpadów niebezpiecznych dla ludzi i środowiska.

NIK: Stawki opłat śmieciowych się nie bilansują

T.T.: System obowiązuje dopiero kilka lat i potrzeba sporo czasu, aby stawki opłat ustabilizowały się na realnym poziomie. Ponadto duża liczba podmiotów jest jeszcze poza systemem. Dodatkowo wchodzi w rachubę czynniki polityczne. Samorządowcy boją się podwyższać stawki opłat w okresach przedwyborczych.

M.G.: Źródło problemu leży w sposobie naliczania opłat. Te gminy, które uzależniły opłaty od liczby mieszkańców, borykają się z problemem niewiadomej kwoty, jaką pozyskają. Część osób składa zaniżone deklaracje, korzystając z sytuacji prawnej, która nie daje samorządom skutecznych narzędzi do zweryfikowania faktycznej liczby osób w gospodarstwie domowym. Z kolei samorządy, które zdecydowały się na metodę naliczania inną niż od osób, mogą stosunkowo łatwo przewidywać, ile środków zbiorą. Niewiadoma pozostaje tylko podwyższona opłata od gospodarstw, które nie segregują. Takie sytuacje w Gdyni generują nadwyżkę, którą przeznaczamy na podnoszenie jakości usług.

D.M.: Być może łatwiej byłoby ustalić wysokość opłat, gdyby zostały ujednolicone standardy odbierania odpadów komunalnych – mogłoby to zapobiec zarówno ustalaniu cen na zbyt niskim, jak i na zbyt wysokim poziomie. Ministerstwo środowiska podjęło próbę przygotowania rozporządzenia, ale jest duży opór przeciw wprowadzeniu takich przepisów, bo to przede wszystkim problem finansowy i prace nad aktem prawnym utknęły.

NIK: Egzekucja opłat jest mało skuteczna

D.M.: To problem bardziej natury politycznej – samorządowcy obawiają się wprowadzenia nadmiernych sankcji i związanego z tym niezadowolenia mieszkańców. Mnie bardziej martwi co innego – to, że niektóre samorządy wypracowują

z opłat za odpady komunalne nadwyżkę i nie przeznaczają jej na poprawę systemu, tylko latają tymi pieniędzmi inne doraźne dziury – a to jest niezgodne z przepisami.

T.T.: Jedynymi sposobami na większą skuteczność egzekucji są bezpośrednie kontrole w terenie. Urzędnicy lub strażnicy miejscy powinni stukać od drzwi do drzwi i sprawdzać, czy każde gospodarstwo domowe i przedsiębiorca wnoszą opłaty. Można odpuścić rodzinom mieszkającym w spółdzielniach mieszkaniowych i budownictwie wielorodzinnym (nowe osiedla, mieszkania czynszowe itp.), oni są już systemem objęci. Kontrole powinny się skupić na zabudowie jednorodzinnej i przedsiębiorcach. To jest główna luka w systemie.

M.G.: W Gdyni nie mamy problemu z egzekucją opłat. Sposób naliczania opłat gwarantuje szczelność systemu (wszyscy mieszkańcy są w systemie i solidarnie płacą za świadczoną usługę), zaś ci, którzy nie płacą, są na bieżąco wychwytywani przez służby finansowe miasta kontrolujące wpływy do budżetu śmieciowego.

NIK: Nastąpiła marginalizacja kontroli samorządowych i ministerialnych

T.T.: Moim zdaniem nie możemy mówić o marginalizacji kontroli, lecz o ich całkowitym braku. Kontrole praktycznie nie istnieją. To zachęca nieuczciwych mieszkańców do unikania obowiązków w zakresie odpadów i pozbywania się odpadów na nielegalnych wysypiskach.

M.G.: Prawo nakłada na określone instytucje obowiązki kontrolne. Być może jest tych obowiązków zbyt wiele. W Polsce powszechna jest sytuacja ustanawiania wyśrubowanych standardów, którym potem mało kto jest w stanie sprostać. Po dwóch latach funkcjonowania nowych zasad warto spojrzeć, czy te obowiązki są wykonywane, i jakie są efekty kontroli. Być może wnioski z takiej analizy pozwoliłyby urealnić wymagania.

D.M.: Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska są wciąż bardzo słabe kadrowo, choć wraz z wejściem w życie ustawy o czystości i porządku w gminach zapowiadano ich wzmocnienie. Dlatego śmieci wywożone są nie do RIPOK, a na dzikie składowiska albo do pseudoinstalacji, na wyrost zwanych segregującymi odpady czy kompostownikami. W praktyce są to składowiska. Oczywiście przewiezienie odpadów w takie miejsce jest tańsze. W ten sposób RIPOKi nadal nie mają odpowiedniego obłożenia. A zdarza się, że na papierze więcej odpadów podlega recyklingowi niż jest zbieranych.

Metoda na to jest jedna – zmiana opłat za składowanie, tak żeby nie opłacało się składować odpadów niesegregowanych. Wtedy zmianę wymusiłyby instrumenty finansowe. Dobrze też, że od 1 stycznia 2016 r. ma wejść w życie zakaz składowania odpadów palnych.

D.Ch.: Gmina może być znacznie bardzo aktywnym graczem, jeśli chodzi o kontrole firm odbierających odpady. Poza ustawowymi środkami ma bowiem umowę przetargową – nic bardziej nie boli niż gdy gmina zatrzyma część wynagrodzenia. Oczywiście umowa musi być dobrze skonstruowana, tak żeby skutecznie można ją było egzekwować. Wtedy można nawet zdecydować się na wejście w spór sądowy.

NIK: Są liczne błędy w sprawozdaniach, które mało kto czyta

T.T.: Prawidłowa sprawozdawczość i analiza danych może przyczynić się do urealnienia opłat. Mam jednak wrażenie, że nikt tych danych nie analizuje. Może wynika to z małej liczby urzędników, a może z powodu błędów w sprawozdaniach wypełnianych przez mieszkańców. Głównymi danymi na początku systemu były informacje podawane przez mieszkańców w deklaracjach. Deklaracje te były zbyt trudne do wypełnienia i stąd pojawiły się błędy. Drugim powodem

błędów było zaniżanie realnej ilości produkowanych odpadów prze mieszkańców. Dlatego konieczne jest systematyczne weryfikowanie deklaracji z rzeczywistą ilością produkowanych odpadów.

M.M.: Znowelizowana ustawa o porządku i czystości w gminach doskonale spełnia swój cel, którym jest uniknięcie płacenia przez Polskę olbrzymich kar wynikających z niedotrzymywania poziomów przetwarzania, odzysku i recyklingu odpadów. Na papierze wszystko wygląda w porządku – można więc odnieść wrażenie, że pozostałe cele, którymi są edukacja społeczeństwa czy ochrona środowiska, nie są jej priorytetem.

M.G.: Minister środowiska w rozporządzeniach określił, jak mają wyglądać i co zawierać sprawozdania. Z tego, co wiem, w resorcie trwają prace nad zmianami tych aktów, gdyż m.in. nie uwzględniają zmian demograficznych, jakie zaszły od 1995 r., tj. roku bazowego do wyliczania poziomów odzysku. Nie mam wątpliwości, że sprawozdania powinny być uproszczone.

D.M.: Z pewnością sprawozdania mogłyby być prostsze. Zwłaszcza że i tak nie bardzo wiadomo, ile odpadów wytwarzamy. Niemożliwe, żeby było ich tak mało, jak wynika ze sprawozdań. Nie spodziewam się, że dowiemy się, ile jest śmieci, zanim nie powstanie elektroniczna baza danych o odpadach (BDO). Miała rozpocząć działanie od 2016 r., ale resort środowiska znowu zgłasza problemy z operatorem i może się okazać, że start systemu trzeba będzie przesunąć. **D.Ch.:** Błędy w sprawozdaniach pojawiają się już na poziomie gminnym. Zdarza się, że gminy podają różne ilości odpadów, dublują niektóre kwoty ze względu na wadliwy sposób kodowania, nie wychwytyją, że chodzi o ten sam strumień odpadów. Są też błędy w kodowaniu.

NIK: Koszty przy zamówieniach publicznych są nierzetelnie szacowane

T.T.: Potrzebna jest kontrola, kontrola, i jeszcze raz kontrola. No i sprawne wykorzystywanie danych statystycznych.

M.G.: Szacowanie kosztów jakiegokolwiek zamówienia, w szczególności takiego, które organizuje się po raz pierwszy, jest trudne. Zagadnienie odbierania i zagospodarowania odpadów jest skomplikowane, a gminy nie miały wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie. Prawidłowe napisanie specyfikacji oraz określenie kosztów zamawianej usługi wymaga specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Myślę, że w kolejnych przetargach szacunki wartości zamówienia będą bardziej zbliżone do faktycznych kosztów.

M.M.: Najniższa cena często oznacza, że odpady nie trafią do instalacji, w których następuje rzeczywiste przetworzenie i odzysk, bo to stanowi ponad 50 proc. realnej ceny.

Z drugiej strony samorządy świadome, które pilnują, co się dzieje na ich terenie i jakie są realia rynku, potrafią znaleźć sposób na rzeczywiste zagospodarowanie odpadów – samodzielnie, przez własne RIPOK-i bądź z partnerem biznesowym. Takie samorządy potrafią wycenić realny koszt zbiórki i przetworzenia, ustalając cenę na odpowiednio rozsądnym poziomie. Zdarzają się już przypadki odrzucania ofert ze względu za rażące zaniżenie ceny. I to jest najlepsze antidotum na dzikie wysypiska czy inne niepożądane działania lub zjawiska. Niestety część samorządów wybiera opcję najniższej ceny nie tyle z braku świadomości, ile z lęku przed zakwestionowaniem decyzji i oskarżaniem o narażanie mieszkańców na wyższe koszty.

Rozwiązanie jest proste – ustawowy nakaz wprowadzenia w przetargach drugiego kryterium związanego z gwarancją poziomów zagospodarowania we wskazanym zakładzie, który spełnia rygory technologiczne i środowiskowe, a z tym się wiąże ogłoszenie oczekiwanego przez branżę rozporządzenia ministra środowiska dotyczącego definicji instalacji MBP (mechaniczno-biologicznego przekształcania odpadów).