



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
TADEUSZ DZIUBA

KSI.410.002.01.2020

**Pan  
Michał Kurtyka  
Minister Klimatu i Środowiska  
ul. Wawelska 52/54  
00-922 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/045 – Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów



# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska <sup>1</sup> , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska <sup>2</sup> od 6 października 2020 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: – Michał Kurtyka, Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.; – Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.; – Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1283-1284)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań związanych z utworzeniem i prowadzeniem Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Odpadami<sup>3</sup>.</li><li>2. Nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarującymi odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi.</li><li>3. Stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych w celu zapewnienia właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych.</li><li>4. Podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/63/2020 z 28 października 2020 r.</li><li>2. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/62/2020 z 28 października 2020 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

<sup>1</sup> Dalej: *Ministerstwo* (skrót używany w niniejszym wystąpieniu także, gdy chodzi o Ministerstwo Klimatu albo Ministerstwo Środowiska).

<sup>2</sup> Dalej: *Minister* (skrót używany w niniejszym wystąpieniu także, gdy chodzi o Ministra Klimatu albo Ministra Środowiska).

<sup>3</sup> Dalej: *BDO*.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Pomimo prowadzonych w Ministerstwie<sup>6</sup>, w latach 2018-2020, prac związanych z transpozycją *pakietu odpadowego*<sup>7</sup> pełna transpozycja dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych<sup>8</sup>, oraz 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów<sup>9</sup>, nie została przeprowadzona w obowiązującym terminie, tj. do 5 lipca 2020 r.

W Ministerstwie nie przedstawiono dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby weryfikację stanu faktycznego rocznych raportów Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz rocznych raportów GIOŚ o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Nie zlecano analiz w zakresie możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów użytkowych<sup>10</sup> i opakowaniowych. Nie zlecano również analiz w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i użytkowymi oraz nie sporządzano dokumentów specjalistycznych w tym zakresie.

Minister podejmował działania związane z prowadzeniem prac legislacyjnych w zakresie odpadów użytkowych. W Ministerstwie opiniowane były sporządzane przez gminy koncepcje wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie oraz składane przez nie wnioski o dofinansowanie w ramach programu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

Jakkolwiek Minister podejmował działania związane z realizacją celów określonych w *Krajowym planie gospodarki odpadami 2022*<sup>11</sup>, to w latach 2016-2020 wskaźniki dotyczące odpadów komunalnych (w tym odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji), w zakresie monitorowania i oceny wdrażania Kpgo 2022, zostały określone tylko za 2016 r. – zatem nie mogły stanowić w tym okresie instrumentu wspierającego prace ukierunkowane na rzecz przeprowadzenia ogólnej oceny stanu gospodarki odpadami w kraju. Minister podejmował również działania związane z prowadzeniem prac legislacyjnych w zakresie odpadów komunalnych. Zwracano się do urzędów marszałkowskich o weryfikację składanych przez marszałków województw rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach wsparcia jednostek samorządu terytorialnego opracowano wytyczne, rekomendacje oraz analizę w zakresie odpadów komunalnych. W Ministerstwie odbywały się również spotkania z przedstawicielami samorządu i przedsiębiorców.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

<sup>6</sup> Ministerstwo Środowiska (do 14 listopada 2019 r.); Ministerstwo Klimatu (od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r.); Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 6 października 2020 r.).

<sup>7</sup> Przyjęty 18 kwietnia 2018 r. przez Parlament Europejski na posiedzeniu plenarnym tzw. pakiet odpadowy 4 sprawozdań i 6 dyrektyw, który ustanawia nowe, prawnie wiążące cele dotyczące recyklingu odpadów i ograniczenia ich składowania. Regulacje te mają być podstawą wdrożenia Gospodarki o Obiegu Zamkniętym.

<sup>8</sup> Dz.U.UE.L.2018.150.141 z dnia 14 czerwca 2018 r., dalej: *dyrektywa 2018/852*.

<sup>9</sup> Dz.U.UE.L.2018.150.109 z dnia 14 czerwca 2018 r., dalej: *dyrektywa 2018/851*.

<sup>10</sup> W szczególności zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, czy pojazdów wycofanych z eksploatacji.

<sup>11</sup> Przyjęty uchwałą nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 r. (M. P. poz. 784), zwany dalej: *Kpgo 2022*.

W okresie objętym kontrolą podejmowane były przez Ministra działania mające na celu utworzenie BDO. Wykonywano umowę zawartą w 2014 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w celu zapewnienia finansowania dla projektu BDO ze środków krajowych. Przeprowadzono także dialog techniczny niezbędny do określenia wymagań oraz oszacowania kosztów projektu BDO. Podjęto działania w celu zapewnienia szkoleń i informacji dla użytkowników BDO. Niemniej jednak zmiany podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie i wdrożenie BDO (kolejno: Minister, GIOŚ, Minister, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy<sup>12</sup>) miały negatywny wpływ na terminowość realizacji projektu. W ustawowym terminie, tj. do 24 stycznia 2018 r., Minister uruchomił jedynie jeden integralny element BDO, tj. rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>13</sup>. Komunikat w tej sprawie został ogłoszony przez Ministra w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*<sup>14</sup> w dniu uruchomienia rejestru. Do 18 grudnia 2020 r. nie został ogłoszony komunikat o uruchomieniu BDO. Tym samym BDO nie zostało formalnie uruchomione, pomimo że od 1 stycznia 2020 r. ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość realizowana jest przy pomocy modułów wytworzonych w ramach projektu BDO.

W Departamencie Gospodarki Odpadami Ministerstwa (DGO) nie określono testów akceptacyjnych. Wdrożenie poszczególnych funkcjonalności BDO na potrzeby gromadzenia danych z zakresu ewidencji odpadów oraz sprawozdawczości następowało pomimo braku ich odbioru w Ministerstwie i udostępnienia testów akceptacyjnych. Tym samym dopuszczono do naruszenia warunków prowadzenia projektu BDO oraz wymagań art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>15</sup>.

Nie zapewniono w BDO funkcjonalności istotnych dla prawidłowej realizacji zadań przez podmioty, o których mowa w art. 83 ust. 1 uod, a także brak było możliwości generowania raportów, eksportu danych i wyszukiwania określonych informacji.

Ponadto, w Ministerstwie nie zapewniono koordynacji zadań, o której mowa w art. 81 ust. 5 uod, ani nie monitorowano zakresu informacji gromadzonych w BDO. Zaciągnięto z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>16</sup> zobowiązania finansowe na rok 2018, w ramach umów zawartych lub aneksowanych od 2 października 2017 r. do 30 marca 2018 r.

W kontrolowanym okresie w Ministerstwie prowadzono czynności mające zapewnić realizację działań informacyjnych i edukacyjnych, wynikających z Kpgo 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami poużytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi.

---

<sup>12</sup> Dalej: IOŚ-PIB.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: *uod*.

<sup>14</sup> Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M. P. poz. 118).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm., dalej: *ustawa o informatyzacji*.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: *ufp*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>17</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### 1. Utworzenie i funkcjonowanie BDO

Minister zobowiązany był utworzyć BDO do 24 stycznia 2018 r. – zgodnie z art. 238 ust. 1 uod. Pierwotny termin 23 stycznia 2016 r.<sup>18</sup> został zmieniony na podstawie art. 108 pkt 29 lit. a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>19</sup>.

Zadania Ministra dotyczące gospodarki odpadami, w tym koordynację utworzenia BDO, realizował DGO, co wynikało z zapisów regulaminów organizacyjnych obowiązujących w Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą. Departament ten nie zapewnił (w ramach wykonywanych zadań w zakresie nadzoru nad projektem BDO) dostępu kierownika projektu BDO do zasobów BDO (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wymagania dla BDO zostały określone w dziale VI uod. W BDO, zgodnie z treścią art. 79 uod, powinny znaleźć się informacje m.in. o: wprowadzanych na teren kraju opakowaniach, produktach w opakowaniach; wprowadzanych do Polski olejach smarowych, oponach; wprowadzanych pojazdach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, bateriach i akumulatorach; odpadach powstających z ww. kategorii produktów; osiągniętych poziomach zbierania lub odzysku i recyklingu odpadów powstałych z tych grup produktów; rodzajach i ilości wytwarzanych odpadów i ich wytwórcach, ilości i jakości komunalnych osadów ściekowych, ich wytwórcach, miejscu zastosowania, rodzaju i ilości odpadów poddanych przetwarzaniu; decyzjach dotyczących gospodarki odpadami; transgranicznym przemieszczaniu odpadów; wpływach z opłat produktowych, depozytowych, recyklingowych i przepływie środków z tych opłat; składowiskach odpadów, z podziałem na eksploatowane i nieeksploatowane; rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów; podmiotach odbierających odpady komunalne; gospodarowaniu odpadami komunalnymi. Baza powinna zawierać także informacje objęte rejestrem prowadzonym przez marszałków, a także informacje niezbędne do realizacji obowiązków zawartych w rozporządzeniu nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 81 ust. 5 uod administrator BDO jest obowiązany do koordynacji realizacji zadań prowadzonych przez marszałków województw, o których mowa w art. 80 ust. 1 ww. ustawy. W Ministerstwie nie koordynowano realizacji tych zadań (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Źródła i limity środków przeznaczonych na finansowanie przygotowania, utworzenia i utrzymania BDO zostały określone w art. 251 ust. 1-3 uod. Maksymalne limity wydatków budżetu państwa (art. 251 ust. 1 uod) w latach 2016-2020 wynosiły: 1 000 tys. zł w 2016 r.; 636,5 tys. zł w 2017 r.; 1 080 tys. zł w 2018 r.; 3 436,5 tys. zł w 2019 r.; 2 211 tys. zł w 2020 r. Natomiast maksymalne limity wydatków NFOŚiGW (art. 251 ust. 3 uod) w latach 2016-2020 wynosiły: 5 500 tys. zł w 2016 r.; 0 zł w 2017 r.; 3 250 tys. zł w 2018 r.; 14 624 tys. zł 2019 r.; 9 854 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 1474-1479)

<sup>17</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

<sup>18</sup> Ustawa określała (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), że obowiązek utworzenia BDO ma być zrealizowany najpóźniej w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 23 stycznia 2016 r.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2020 poz. 1893, ze zm., dalej: *uzsee*.

<sup>20</sup> Dz.U.U.E.L.2002.332.1 z dnia 9 grudnia 2002 r.

Realizacja zadań związanych z utworzeniem BDO była finansowana w głównej mierze ze środków NFOŚiGW, w ramach umowy zawartej 8 października 2014 r.<sup>21</sup> pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa – Ministerstwem<sup>22</sup>. Termin realizacji przedmiotu umowy był kilkakrotnie wydłużany (łącznie o 11 lat). I tak w drodze: aneksu nr 1/95 dokonano zmiany terminu zakończenia realizacji z 31 grudnia 2017 r. na 31 grudnia 2019 r.; aneksu nr 3/271 – z 31 grudnia 2019 r. na 31 grudnia 2025 r.; aneksu nr 6/339 dokonano zmiany terminu osiągnięcia efektu rzeczowego na 31 grudnia 2028 r.

(dowód: akta kontroli str. 1484-1485, 1943-1945, 2133-2233)

23 lutego 2016 r. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa w sprawozdaniu z zadania audytowego pn.: *Ocena realizacji zadań związanych z zaprojektowaniem, utworzeniem i wdrożeniem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami*<sup>23</sup> wskazało m.in., że:

- W latach 2013-2015 adekwatność, skuteczność i efektywność systemu zarządzania i kontroli w badanym obszarze była zapewniona w ograniczonym zakresie.
- Czas zaplanowany na zaprojektowanie, stworzenie i wdrożenie BDO nie został wykorzystany efektywnie. Autorzy informacji zwrócili uwagę, że zwłaszcza w okresie pierwszego roku po ogłoszeniu w 2013 r. ustawy o odpadach prace nad stworzeniem BDO posuwały się bardzo wolno. Dopiero po 20 miesiącach powstała ekspertyza informatyczna niezbędna do opracowania dokumentacji przetargowej na wyłonienie wykonawcy BDO i dopiero od tej pory nastąpiła intensyfikacja prac. Brak harmonogramu działań z określeniem terminów zakończenia poszczególnych etapów spowodował opieszałość w podejmowaniu prac na pierwszym etapie, co opóźniło rozpoczęcie zasadniczego etapu, tj. ogłoszenie przetargu i wybór wykonawcy BDO.
- 29 grudnia 2015 r., decyzją kierownictwa resortu, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie, wytworzenie i wdrożenie BDO zostało unieważnione. Z uzasadnienia zawiadomienia o unieważnieniu ww. postępowania wynikało, że decyzję podjęto ze względu na planowane zmiany organizacyjne w Ministerstwie, czego konsekwencją miała być m.in. zmiana administratora BDO, zaś dalsze prowadzenie ww. postępowania przez Ministerstwo nieuzasadnione, ze względu na zmianę zamawiającego.
- Dotychczasowe tempo postępu prac może skutkować nieutworzeniem BDO do 24 stycznia 2018 r., tj. w terminie określonym przez uzsee.
- Brak utworzenia BDO w terminie określonym w uod i przez Ministra, jako administratora, może spowodować, że powstałe ekspertyzy informatyczne mogą być nieprzydatne dla nowo wskazanego administratora.
- Opóźnienia związane z powstaniem BDO mogą powodować, że środki finansowe zaangażowane do tej pory na pomoc ekspercką mogą okazać się wydatkiem niecelowym.

Ponadto w ww. sprawozdaniu stwierdzono, iż: *Niepokoiki także to, że termin określony na 24 stycznia 2018 r., jak można wnioskować, na podstawie informacji DGO, określa czas zakończenia pierwszego etapu tworzenia Bazy, tj. obejmuje moduł sprawozdawczości i rejestru, pozostają natomiast kolejne etapy obejmujące utworzenie modułu dotyczącego decyzji i migracji danych, z tym, że te etapy mają być realizowane w terminach późniejszych, niż ustawowy termin utworzenia BDO.*

(akta kontroli str. 1419-1433)

<sup>21</sup> Nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-GO/D.

<sup>22</sup> Zmieniona sześcioma aneksami zawartymi w terminach: 4 kwietnia 2016 r.; 27 grudnia 2017 r.; 10 maja 2018 r.; 24 maja 2019 r.; 20 listopada 2019 r.; 12 czerwca 2020 r.

<sup>23</sup> Sygnatura ZAW 6/2015.

W okresie objętym kontrolą Minister dwukrotnie powierzał utworzenie BDO podmiotom zewnętrznym. Pierwszą decyzję w tej sprawie podjął 5 lutego 2016 r., wyznaczając GIOŚ do utworzenia i administrowania BDO.

15 lutego 2016 r. zastępca dyrektora DGO przekazała do GIOŚ informacje na temat dotychczas sporządzonych materiałów merytorycznych na potrzeby utworzenia BDO<sup>24</sup>, zaś 3 marca 2016 r. została przekazana do GIOŚ dokumentacja związana z realizacją zadania pn. BDO.

W Ministerstwie nie prowadzono prac merytorycznych i technicznych związanych z BDO od 5 lutego 2016 r. do 19 lipca 2017 r., tj. w okresie w którym GIOŚ był odpowiedzialny za utworzenie i administrowanie BDO.

(akta kontroli str. 1746)

Minister 19 lipca 2017 r. przejął od GIOŚ koordynację utworzenia BDO, argumentując swoją decyzję koniecznością zapewnienia spójności działań w resorcie środowiska z polityką w zakresie cyfryzacji, a jednocześnie wyznaczył GIOŚ do administrowania BDO po jej utworzeniu w Ministerstwie<sup>25</sup>. Z kolei 18 listopada 2018 r. Minister uchylił ww. decyzję i tym samym przejął od GIOŚ zadanie administrowania BDO.

(akta kontroli str. 1751-1756)

GIOŚ nie przekazał protokolarnie żadnych produktów do Ministerstwa po przejęciu przez Ministra 19 lipca 2017 r. zadań koordynacji utworzenia BDO.

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *GIOŚ do dnia 19 lipca 2017 r. [...] nie wytworzył żadnego produktu, który mógłby zostać przekazany.*

(akta kontroli str. 1876, 2062)

Zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 sierpnia 2017 r. został powołany Zespół monitorujący postępy realizacji projektu utworzenia i wdrożenia BDO<sup>26</sup>. Zadaniem tego zespołu<sup>27</sup> było przygotowanie dokumentacji do uruchomienia postępowania o wykonanie BDO i monitorowanie procesu wytwórczego w 2017 r. W skład Zespołu BDO wchodziło m.in. przedstawiciele Ministerstwa, GIOŚ i NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1329)

Minister, 24 stycznia 2018 r. uruchomił Rejestr-BDO<sup>28</sup>, który został utworzony na jego zlecenie<sup>29</sup>, o czym powiadomił tego samego dnia, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski*. W dniu tym nie ogłoszono natomiast komunikatu o uruchomieniu BDO w myśl art. 238 ust. 2 uod.

(akta kontroli str. 1660-1738)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, w piśmie z 6 kwietnia 2018 r., stanowiącym odpowiedź na interpelację nr 20812<sup>30</sup>, wyjaśnił m.in., że uod: *[...] uzależniła zakończenie obowiązywania lub rozpoczęcie obowiązywania niektórych przepisów od daty utworzenia [...] rejestru albo od daty utworzenia BDO. W dniu 24 stycznia 2018 r. powstał pierwszy z elementów BDO tj. rejestr, o czym obwieścił Minister Środowiska w komunikacie z dnia 24 stycznia 2018 r. [...] Oznacza to, że z dniem 24 stycznia 2018 r. zaczęły obowiązywać przepisy, których stosowanie było uzależnione od utworzenia rejestru lub przestały obowiązywać przepisy, które*

<sup>24</sup> Pismo znak: DGO-VI.0770.2.2016.SS.

<sup>25</sup> Pismo znak: DGO-D.0402.1.2017.MG.

<sup>26</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 58.

<sup>27</sup> Dalej: *Zespół BDO*.

<sup>28</sup> O którym mowa w art. 49 ust. 1 uod.

<sup>29</sup> W ramach umowy nr BDG-wksir-189/2017.

<sup>30</sup> Pismo znak: DGO-III.070.3.2018.SS 626384.1656100.1253040, w związku z interpelacją w sprawie działania rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (Rejestr-BDO). Pismo dostępne na stronie internetowej Sejmu RP pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F2/%24FILE/i20812-o1.pdf>.



należało stosować do dnia utworzenia rejestru. Natomiast o dacie uruchomienia BDO uzupełnionego o moduł ewidencji i sprawozdawczości Minister Środowiska poinformuje w komunikacie w Monitorze Polskim niezależnie od tego, że ogłosił już komunikat w sprawie utworzenia rejestru, który jest pierwszą częścią BDO.

(akta kontroli str. 2378-2380)

18 kwietnia 2018 r., w celu rozpoznania rynku w zakresie wykonania prac i na potrzeby planowania wydatków, ogłoszono, a następnie prowadzono Dialog Techniczny. Dokumentacja Dialogu została zamieszczona na stronie BIP Ministerstwa<sup>31</sup>.

Jak wyjaśnił Radca Ministra, pełniący funkcję kierownika projektu BDO do 24 czerwca 2020 r.<sup>32</sup> ...Wnioski z dialogu były podstawą dalszych prac nad OPZ (później OPP) oraz nad określeniem budżetu dla projektu.

(akta kontroli str. 1877)

Minister, decyzją z 6 listopada 2018 r., powierzył IOŚ-PIB uruchomienie BDO, tj. realizację zadań mających na celu utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących ewidencji oraz sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami.

7 grudnia 2018 r. zostało zawarte Porozumienie Nr 1 pomiędzy Ministrem a dyrektorem IOŚ-PIB<sup>33</sup>, które określało wymagania oraz harmonogram realizacji projektu BDO. Środki na wdrożenie, utrzymanie i rozwój BDO przez IOŚ-PIB zapewniane były przez NFOŚiGW.

Zgodnie z Porozumieniem w ramach projektu powinno zostać wykonanych 9 produktów<sup>34</sup>: 1) Moduł Ewidencji Odpadów, Moduł Zarządzania Kontem, Moduł Integracyjny oraz Integracji z Rejestrem BDO; 2) Moduł Sprawozdawczości i Moduł Elektronicznych Wniosków; 3) Moduł Sprawozdawczość JAP; 4) Moduł Raportowy; 5) Moduł Potwierdzeń; 6) Architektura Rozwiązania; 7) Szkolenia; 8) Contact Center; 9) Disaster Recovery – przy czym wykonanie każdego z Produktów zostało podzielone na terminy i fazy ich realizacji, określone odpowiednio w załączniku nr 1 i w załączniku nr 2 do Porozumienia.

Zgodnie z Harmonogramem projektu<sup>35</sup> terminy realizacji poszczególnych etapów wyznaczono na:

- 1) 31 stycznia 2019 r. – etap przygotowania projektu<sup>36</sup>;
- 2) 30 września 2019 r. – etap analityczno-produkcyjny<sup>37</sup>;
- 3) 29 listopada 2019 r. – etap wdrożenia<sup>38</sup>;
- 4) 30 lipca 2020 r. – etap analityczno-produkcyjny II<sup>39</sup>;
- 5) 31 sierpnia 2020 r. – etap wdrożenia II;
- 6) 30 września 2020 r. – etap zamykania projektu<sup>40</sup>;
- 7) 31 grudnia 2020 r. – utrzymanie systemu.

<sup>31</sup> Pod adresem: <https://bip.mos.gov.pl/zamowienia-publiczne/szacowanie-wartosci-zamowienia/szczegoly/news/dialog-techniczny-dotyczacy-zamowienia-ktorego-przedmiotem-bedzie-zaprojektowanie-wytworzenie/>.

<sup>32</sup> Dalej: Radca Ministra.

<sup>33</sup> Zmienione aneksem nr 1 z 23 stycznia 2019 r., aneksem nr 2 z 29 sierpnia 2019 r. oraz aneksem nr 3 z 3 grudnia 2020 r., dalej: *Porozumienie*.

<sup>34</sup> Dalej: *Produkty*.

<sup>35</sup> Str. 7 załącznika nr 1 do Porozumienia.

<sup>36</sup> W ramach etapu należało wykonać: Określenie głównych założeń projektu, Ogólną analizę Produktów: 1-9, Weryfikację koncepcji architektonicznej systemu.

<sup>37</sup> W ramach etapu należało wykonać: Wytworzenie Produktów 1-4 i 6-9, Pilotażowe uruchomienie Produktów: 1 i 8.

<sup>38</sup> W ramach etapu należało wykonać: Wdrożenie i produkcyjne uruchomienie Produktów: 1-4 i 9, Przeprowadzenie szkoleń z zakresu Produktów 1-4 (Produkt 7), Produkcyjne uruchomienie Produktu 8.

<sup>39</sup> W ramach etapu należało wykonać: Wytworzenie Produktu 5.

<sup>40</sup> W ramach etapu należało wykonać: Przeprowadzenie szkoleń z zakresu Produktu 5.

Projektu BDO nie realizowano zgodnie z warunkami Porozumienia oraz nie aktualizowano ww. harmonogramu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Minister powierzył IOŚ-PIB do przetwarzania w BDO dane osobowe w drodze aneksu nr 1 do Porozumienia, a zakres przetwarzanych danych rozszerzono następnie aneksem nr 3. Zasady powierzenia ww. danych zostały określone w załączniku nr 5 do Porozumienia.

(akta kontroli str. 1334-1412, 1885-1889, 1963, 2050)

Minister powołał 9 listopada 2018 r. Komitet Sterujący Projektu BDO, w którego skład wchodził Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, Dyrektor DGO, Dyrektor IOŚ-PIB oraz Dyrektor Generalny w Ministerstwie. 17 lutego 2020 r. przewodniczącym Komitetu Sterującego został Sekretarz Stanu w Ministerstwie.

(akta kontroli str. 1413, 1761)

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2018 r., w części 41 – Środowisko<sup>41</sup>, przeprowadzona w Ministerstwie w 2019 r. wykazała, że Minister nie utworzył BDO w terminie do 24 stycznia 2018 r.<sup>42</sup> Opóźnienie w utworzeniu BDO Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako naruszenie art. 238 ust. 1 uod, a kolejne zmiany podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie i wdrożenie BDO (Minister, GIOŚ, Minister, IOŚ-PIB), zdaniem NIK, miały wpływ na czas tworzenia BDO.

Ponadto ustalono wówczas, że Minister nie wywiązał się z obowiązku utworzenia kompletnego systemu teleinformatycznego Rejestr-BDO<sup>43</sup> w terminie do 24 stycznia 2018 r., ponieważ system ten nie posiadał kilku funkcjonalności. Z dniem jego uruchomienia nie zapewniono bowiem dostępu organom administracji publicznej, wyszczególnionym w art. 83 uod<sup>44</sup>, dostępu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami oraz linków do rejestrów prowadzonych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z art. 49 ust. 8 uod. Nastąpiło to dopiero w kwietniu 2018 r.

Kontrola powyższa wykazała także, że wejście w życie 1 stycznia 2020 r.<sup>45</sup> art. 67 ust. 6 uod, jak również przepisów przejściowych dotyczących sprawozdawczości, były konsekwencją nieutworzenia BDO.

Mając na uwadze powyższe, NIK odstąpiła w ramach kontroli P/20/045 od stwierdzenia nieprawidłowości oraz sformułowania wniosków w związku z nieutworzeniem BDO do 24 stycznia 2018 r. przez Ministra.

W okresie objętym kontrolą, w celu ograniczenia negatywnych skutków opóźnień w uruchomieniu BDO, przepisy ustaw dostosowywano do tempa i możliwości realizacji prac nad BDO także w innym zakresie niż wskazany powyżej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, w odpowiedzi z 6 kwietnia 2018 r. na interpelację nr 20812<sup>46</sup>, wyjaśnił, że: *Wykreślenie art. 238 ust. 4 z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, który dotyczył migracji danych z centralnych i wojewódzkich baz danych, a także z baz danych w: zakresie baterii i akumulatorów oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego, było spowodowane brakiem możliwości pełnego zintegrowania danych gromadzonych w ww. bazach z danymi,*

<sup>41</sup> P/19/001.

<sup>42</sup> Wystąpienie pokontrolne z 29 kwietnia 2019 r., znak: KSI.410.001.01.2019; [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_ksi-p\\_19\\_001\\_201903071408301551964110-id0-01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz_ksi-p_19_001_201903071408301551964110-id0-01,typ,kj.pdf).

<sup>43</sup> Dalej: Rejestr-BDO.

<sup>44</sup> Z włączeniami, o których mowa w art. 49 ust. 7 uod.

<sup>45</sup> Dodany przez art. 1 pkt 9 lit. f ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2422, ze zm.).

<sup>46</sup> Dokument dostępny na stronie Sejmu RP pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F2/%24FILE/i20812-o1.pdf>

*które będą gromadzone w BDO. W związku z czym migracja tych danych nie przyniosłaby oczekiwanego efektu i nie zapewniła pełnej funkcjonalności systemu. Dlatego też ustawodawca uchylił art. 238 ust. 4 ww. ustawy, natomiast dotychczasowo bazy będą nadal funkcjonowały na zasadzie źródła danych archiwalnych.*

(akta kontroli str. 2378-2380)

*Ponadto zastępca dyrektora DGO w piśmie z 19 listopada 2020 r. do dyrektora IOŚ-PIB<sup>47</sup> wskazała m.in., że: ...Zmiana przepisów była konieczna do przeprowadzenia ze względu na niedostarczenie przez Wykonawcę produktu na czas. Zdecydowano o zmianie przepisów przesuwających terminy składania i weryfikacji sprawozdań, by IOŚ-PIB miał więcej czasu na realizację, a podmioty i JAP możliwość wykonania obowiązków przez BDO zgodnie z obowiązującymi przepisami...*

(akta kontroli str. 2090-2096)

W 12 z 16 urzędów marszałkowskich uzyskano dostęp do Rejestru-BDO w dniu jego uruchomienia, tj. 24 stycznia 2018 r. W pozostałych 4 urzędach w terminie od 25 do 29 stycznia 2018 r.<sup>48</sup>

Radca Ministra wyjaśnił m.in., że udzielenie ww. dostępu do Rejestru-BDO po 24 stycznia 2018 r. wynikało z opóźnienia w przesyłaniu przez urzędy marszałkowskie informacji o wyznaczeniu administratora w danym urzędzie.

(akta kontroli str. 1873, 1883, 1888-1889)

Minister Środowiska, a następnie Minister Klimatu określili w drodze rozporządzeń, na podstawie art. 84 uod, adres strony internetowej Rejestru-BDO umożliwiającej dostęp do indywidualnego konta w BDO oraz zakres uprawnień dla poszczególnych użytkowników<sup>49</sup>.

W styczniu 2018 r. uruchomiono dedykowane linie telefoniczne dla potrzeb obsługi systemu BDO w sprawach technicznych oraz w sprawach merytorycznych, jak również dedykowany adres e-mail: [pomoc.bdo@mos.gov.pl](mailto:pomoc.bdo@mos.gov.pl). W grudniu 2019 r. uruchomiona została infolinia systemu BDO. Ponadto w IOŚ-PIB uruchomiony został zespół helpdesk odpowiedzialny za wsparcie użytkowników.

Zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, m.in., że: *...Działania w ramach zespołu helpdesk polegają na udzielaniu użytkownikom pomocy w zakresie korzystania z systemu BDO. Zgłoszenia są rejestrowane w systemie informatycznym JIRA, a następnie przekazywane do właściwych osób odpowiedzialnych za rozwiązywanie zgłoszeń we właściwych dla swoich kompetencji obszarach. System JIRA umożliwia monitoring oraz kontrolę przepływu zgłoszeń oraz jakości dostarczanych rozwiązań.*

(akta kontroli str. 1487-1488, 1847)

1 stycznia 2020 r. uruchomiony został kolejny moduł BDO, tj. moduł ewidencji oraz sprawozdawczości.

Funkcjonalności dotyczące sprawozdawczości zostały uruchomione w następujących terminach:

- 1 stycznia 2020 r. sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; sprawozdania podmiotu prowadzącego punkt

<sup>47</sup> Pismo znak: DGO-BDO.0401.6.2020.AS 1378422.4336496.3411442.

<sup>48</sup> 25 stycznia 2018 r. – w województwie wielkopolskim oraz lubelskim; 26 stycznia 2018 r. w województwie pomorskim; 29 stycznia 2018 r. w województwie warmińsko-mazurskim.

<sup>49</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 2377 – uchylone 1 stycznia 2020 r.); rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 2414 – uchylone 23 czerwca 2020 r.); rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. poz. 1071).

selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sprawozdanie podmiotu zbierającego odpady komunalne;

- 1 czerwca 2020 r. sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu; odpadami z nich powstającymi;
- 29 czerwca 2020 r. sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi;
- 30 września 2020 r. sprawozdania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 2 listopada 2020 r. sprawozdania marszałków województw w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 1744)

Jak wyjaśniła dyrektor DGO uruchomienie ww. modułów: *...wynikało z przepisów przejściowych wskazujących, że ewidencja w dotychczasowej papierowej formie miała być prowadzona do końca 2019 r. [...] Systematyczne uruchamianie formularzy sprawozdawczych w 2020 r., podobnie jak w przypadku modułu ewidencji, wynikało z przepisów przejściowych, wskazujących, że sprawozdania w dotychczasowej papierowej formie mogły być sporządzane i składane do właściwych organów do końca 2019 r. – art. 237 aa ww. ustawy o odpadach oraz art. 12 ww. ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.*

(akta kontroli str. 1328-1329)

Ponadto wyjaśniła, że: *Uruchamianie poszczególnych modułów wynika z harmonogramu operacyjnego, stanowiącego element omawiany na cotygodniowych spotkaniach statusowych, w których biorą udział przedstawiciele Ministerstwa i Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego...*

(akta kontroli str. 1744)

Dopiero 10 stycznia 2020 r. dziewięciu pracownikom Ministerstwa utworzono administracyjne konta służące do rozpatrywania wniosków jednostek administracji publicznej (JAP) o uzyskanie dostępu do JAP-BDO.

Minister formalnie nie powierzył do 2 grudnia 2020 r. IOŚ-PIB zadania polegającego na udzielaniu JAP dostępu do JAP-BDO. Od 10 grudnia 2019 r. do 16 września 2020 r. utworzono 13 pracownikom IOŚ-PIB indywidualne administracyjne konta służące do rozpatrywania ww. wniosków. IOŚ-PIB był zaangażowany w udzielanie dostępu do JAP-BDO od 1 stycznia 2020 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2107-2110)

Oględziny BDO<sup>50</sup> wykazały, że jej elementy, tj. rejestr, moduły ewidencji i sprawozdawczości, umożliwiały gromadzenie informacji wskazanych w art. 79 uod, z wyłączeniem:

- informacji zawartych w dokumentach, o których mowa w art. 23 ust. 3 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>51</sup>;
- informacji zawarte w zaświadczeniach, o których mowa w art. 53 ust. 1, art. 55 ust. 1 i art. 57 ust. 1 uzsee;
- informacji zawartych w zaświadczeniach, o których mowa w art. 59a ust. 1 oraz art. 64a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Przeprowadzone 1 i 3 grudnia 2020 r.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm., dalej: *ugooo*.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, ze zm.

Osoba kierująca zespołem BDO oświadczyła, że ww. informacje planuje się gromadzić przy pomocy nowego modułu BDO *Potwierdzenia*, który nie był uruchomiony w dniu oględzin BDO, zaś obowiązek gromadzenia ww. informacji, zgodnie z przepisami powstanie 1 stycznia 2021 r.

Nie zapewniono zatem funkcjonalności BDO istotnych dla JAP z punktu widzenia prowadzenia kontroli i postępowań administracyjnych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1773-1787, 1801-1820).

Marszałkowie województw uzyskali dostęp do JAP-BDO od 16 marca do 25 września 2020 r.

Jak wyjaśniła dyrektor DGO: *Moduł JAP-BDO został uruchomiony w dniu 30 grudnia 2019 r. Od tego dnia Marszałkowie Województw mogli składać wniosek o dostęp do tego modułu. Poszczególni Marszałkowie uzyskiwali dostęp po złożeniu formularza i rozpatrzeniu go przez pracowników IOŚ-PIB lub MKiŚ. W związku z powyższym termin uzyskania przez marszałków dostępu do JAP-BDO zależał od nich samych.*

(akta kontroli str. 2060-2061)

Moduł sprawozdawczości dla marszałków województw został udostępniony 2 listopada 2020 r., natomiast 12 listopada dokonano aktualizacji systemu w tym zakresie i udostępniono kolejne funkcje. Trzy szkolenia dla pracowników urzędów marszałkowskich zostały zorganizowane 10, 17 oraz 18 listopada 2020 r. i uczestniczyło w nich łącznie 401 osób.

Jak wyjaśniła dyrektor DGO: *...Do tego czasu wszyscy marszałkowie województw posiadali już utworzone konta w JAP-BDO i tym samym automatycznie uzyskali dostęp do modułu sprawozdawczości.*

(akta kontroli str. 2061, 2119)

Do 12 sierpnia 2019 r. administratorem danych osobowych przetwarzanych w BDO był minister właściwy do spraw środowiska. Do dnia zakończenia kontroli, na podstawie art. 81 ust. 2 uod administratorem ww. danych przetwarzanych w BDO był minister właściwy do spraw klimatu.

(akta kontroli str. 1961)

W wyniku oględzin BDO ustalono, że funkcjonalności BDO były dostępne na kilku platformach:

- platformie dla przedsiębiorców – pod adresem [bdo.mos.gov.pl](http://bdo.mos.gov.pl), na której dostępne były moduły: WNIOSKI, EWIDENCJA oraz SPRAWOZDAWCZOŚĆ;
- platformie JAP-BDO – dla JAP pod adresem [jap-bdo.mos.gov.pl](http://jap-bdo.mos.gov.pl), na której dostępne były moduły: EWIDENCJA (KPO, KPOK, KEO), SPRAWOZDAWCZOŚĆ umożliwiające weryfikację sprawozdań podmiotów oraz JAP zobligowanych do ich składania, sporządzenie sprawozdania wójta, burmistrza, prezydenta miasta i marszałka województwa oraz moduł PODGLĄD WSZYSTKICH SPRAWOZDAŃ umożliwiający podgląd wszystkich złożonych sprawozdań wprowadzonych przez podmioty do tego zobowiązane;
- platformie UM-BDO – dla marszałków województwa w zakresie obsługi wniosków rejestrowych lub wpisów, z urzędu dostępnej pod adresem [um-bdo.mos.gov.pl](http://um-bdo.mos.gov.pl)

W toku oględzin osoba kierująca Zespołem BDO oświadczyła, że: *na dzień 1 grudnia 2020 r. minister właściwy do spraw klimatu nie posiadał w BDO funkcjonalności weryfikacji sprawozdań składanych przez marszałków województwa. Bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami marszałkowie województw zobowiązani są w 2020 r. złożyć sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami w terminie do 31 grudnia 2020 r. Funkcjonalność planowana jest do*

*uruchomienia w terminie późniejszym. Kolejne moduły planowane do utworzenia i uruchomienia są ujęte w harmonogramie operacyjnym, aktualizowanym co tydzień przez IOŚ-PIB.*

Wniosek o dostęp do platformy dla JAP w celu wykonywania czynności administracyjnych, wysyłany jest do weryfikacji i akceptacji do Ministra. W chwili akceptacji upoważniony przedstawiciel danego podmiotu uzyskuje dostęp do JAP-BDO. W przypadku odrzucenia wniosku użytkownik składający wniosek otrzymuje powiadomienie na maila podany we wniosku o oczekującej w systemie BDO (w skrzynce powiadomień) informacji – w tym przypadku odrzuceniu wraz z przyczyną odrzucenia wniosku.

JAP w systemie BDO (na platformie JAP-BDO) mogła uzyskać dostęp do następujących podmodułów:

- sprawozdawczość komunalna (weryfikacja złożonych sprawozdań);
- podgląd wszystkich sprawozdań – tj. składanych przez podmioty prowadzące działalność w ramach gospodarki odpadami.

Podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami mogły mieć dostęp w BDO do modułów:

- WNIOSKI – umożliwiający podmiotowi złożenie wniosku rejestrowego, aktualizacyjnego oraz o wykreślenie;
- EWIDENCJA ODPADÓW – pozwalająca na generowanie Kart Przekazania Odpadów (KPO), Kart Przekazania Odpadów Komunalnych (KPOK), generowanie i prowadzenie Kart Ewidencji Odpadów (KEO), kart ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, kart ewidencji pojazdów wycofanych z eksploatacji, kart ewidencji odpadów niebezpiecznych;
- SPRAWOZDAWCZOŚĆ – sprawozdawczość o produktach opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami; sprawozdawczość o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami; sprawozdawczość komunalna.

Moduł potwierżeń nie został udostępniony na 1 grudnia 2020 r. Przedstawiciel IOŚ-PIB uczestniczący w oględzinach oświadczył, że: *moduł ten planowany jest do zapewnienia funkcjonalności potwierdzania odzysku lub recyklingu odpadów opakowaniowych (DPR, DPO oraz EDPR, EDPO). Pracownik DGO uczestniczący w oględzinach oświadczył, że na dzień oględzin obowiązują papierowe formularze ww. dokumentów. W związku z prowadzonymi pracami dotyczącymi wdrażania tzw. „pakietu odpadowego”, planowane są dalsze zmiany przepisów, które mogą wpływać na zakres stosowanych formularzy. Tym samym wpływać na zakres informacji gromadzonych w BDO. Mając na uwadze powyższe, wdrożenie tego modułu jest planowane w terminie późniejszym.*

Moduł *Historia* nie został do 1 grudnia 2020 r. wdrożony. Przedstawiciel IOŚ-PIB uczestniczący w oględzinach oświadczył, że: *wszystkie dokumenty są tworzone w oparciu o rok rozliczeniowy. Podgląd historii ewidencji z 2020 będzie możliwy w 2021 r.*

1 grudnia 2020 r.<sup>53</sup> stwierdzono, że do systemu wprowadzono łącznie 259 611 sprawozdań za 2019 r. oraz 2 915 za 2020 r.

W Rejestrze-BDO dostępne były linki do rejestrów prowadzonych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej w rozumieniu uzsee, w celu ułatwienia rejestracji w nich. Brak było w Rejestrze-BDO wykazu funkcjonujących spalarni i współspalarni odpadów, o których mowa w art. 49 ust. 9 uod (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

<sup>53</sup> Wszystkie sprawozdania bez względu na ich status w zakresie akceptacji, odrzucenia lub pozostawienia bez rozpoznania) - dane na godzinę 13:20.

Strona internetowa bdo.mos.gov.pl w dniu oględzin BDO, tj. 3 grudnia 2020 r., zawierała m.in. informacje opisujące system BDO, wymagania prawne z zakresu gospodarki odpadami, numer telefonu infolinii BDO dostępnej w godzinach od 6:00 do 22:00, formularz kontaktowy oraz terminarz szkoleń organizowanych przez IOŚ-PIB dla przedsiębiorców.

Osoba kierująca Zespołem BDO oświadczyła, że: *IOŚ-PIB organizował w latach 2019-2020 szkolenia dla przedsiębiorców oraz urzędów marszałkowskich. Szkolenia stacjonarne trwające od 2 do 3 dni organizowane były we wszystkich 16 województwach. Najczęściej w ciągu jednego dnia prowadzono dwa bloki szkoleń dla przedsiębiorców, z kolei drugi dzień dedykowany był dla pracowników urzędu marszałkowskiego. W 2020 r. prowadzone są przede wszystkim szkolenia w formie webinarium, ze względu na sytuację pandemiczną.*

IOŚ-PIB przeprowadził 259 szkoleń<sup>54</sup>. I tak: w 2019 r. – 121<sup>55</sup>, z tego 120 stacjonarnych oraz 1 webinarium; w 2020 r.<sup>56</sup> – 138, z tego 7 stacjonarnych oraz 131 webinarium. Dwa szkolenia w styczniu 2018 r. w formie stacjonarnej przeprowadzone były przez wykonawcę Rejestru-BDO, w celu zapoznania pracowników urzędów marszałkowskich z obsługą rejestru.

Harmonogram szkoleń w 2020 r. był dostępny na stronie BDO. Materiały szkoleniowe i instruktażowe były udostępnione w dniu oględzin na stronie BDO. Przedstawiciel IOŚ-PIB uczestniczący w oględzinach BDO oświadczył także, że filmy instruktażowe są dostępne na platformie youtube na kanale IOŚ-PIB.

Ponadto, na stronie BDO stwierdzono m.in. zamieszczenie wykazu najczęściej zadawanych pytań oraz ankiety pozwalającej podmiotom dokonanie oceny, czy w świetle obowiązujących przepisów zobowiązane są do dokonania rejestracji w BDO.

Pracownik DGO uczestniczący w oględzinach oświadczył, że wynik ankiety ma charakter informacyjny i nie zwalnia podmiotu z odpowiedzialności prawnej za niezłożenie lub błędne złożenie wniosku, a informacja ta jest zawarta w teście ankiety.

Osoba kierująca Zespołem BDO, posiadająca upoważnienie administracyjne do dostępu do danych gromadzonych w BDO, w imieniu Ministra, jako użytkownik główny miała w dniu oględzin zapewnioną możliwość podglądu KPO, KPOK, KEO wytwarzanych i prowadzonych przez zarejestrowane w BDO podmioty, a także podgląd do wszystkich sprawozdań.

(akta kontroli str. 1773-1789, 1801-1830)

System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji wprowadzono w Ministerstwie zarządzeniem Nr 11 Ministra Środowiska z dnia 3 lutego 2014 r. w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Ministerstwie Środowiska<sup>57</sup>. Politykę Bezpieczeństwa Informacji Ministerstwa Środowiska ustanowiono 5 stycznia 2017 r., zaś w Ministerstwie Klimatu 10 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1961-1963)

Logowanie do BDO z wykorzystaniem profilu zaufanego do usług publicznych odbywało się przez Krajowy Węzeł Identyfikacji Elektronicznej (KWIE) za pomocą strony login.gov.pl.

Jak wyjaśniła Dyrektor DGO: *W celu uzyskania profilu zaufanego można złożyć odpowiedni wniosek poprzez ePUAP, po czym udać się z dowodem osobistym lub*

<sup>54</sup> Dotyczyły modułów i funkcjonalności wytworzonych w ramach realizacji przez IOŚ-PIB projektu BDO.

<sup>55</sup> W tym 8 szkoleń w czasie targów Pol-Eco System.

<sup>56</sup> Dane na 11 grudnia 2020 r.

<sup>57</sup> Dz. Urz. Min. Środ. poz. 12.

*paszportem do punktu potwierdzającego lub potwierdzić profil zaufany przez serwisy transakcyjne określonej grupy banków, które biorą udział w tym systemie, wówczas taka forma potwierdzenia nie wymaga osobistego stawiennictwa w urzędzie, czy punkcie potwierdzającym. Należy tutaj podkreślić, że logowanie do BDO przez KWIE nie nakłada na przedsiębiorcę obowiązku posiadania profilu zaufanego – z systemami usługowymi login.gov.pl zintegrowane są też inne systemy identyfikacji elektronicznej. Aktualnie, oprócz ww. profilu zaufanego jest to również eDowód oraz system banku PKO BP, system banku Inteligo, oraz systemy Banków Spółdzielczych. Rozwiązanie wykorzystania KWIE zostało, na etapie analizy, zarekomendowane przez Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy ze względów funkcjonalnych, w celu identyfikacji konkretnej osoby korzystającej z systemu w ramach danego wpisu w Rejestrze-BDO. Wykorzystanie KWIE do autoryzacji w BDO pozwoliło wyeliminować stosowanie podpisu kwalifikowanego i konieczności ponoszenia przez osoby prowadzące działalność gospodarczą dodatkowych kosztów na zakup urządzeń służących do tego celu. Uzyskanie profilu zaufanego jest darmową usługą dostępną dla każdego.*

(akta kontroli str. 1950-1951)

Liczba podmiotów zarejestrowanych w BDO wynosiła: 88 940 na 1 stycznia 2019 r.; 174 192 na 1 stycznia 2020 r. oraz 498 006 na 30 listopada 2020 r.

*Dyrektor DGO wyjaśniła, że: Jednoznaczne wskazanie liczby podmiotów zobowiązanych do rejestracji w BDO nie jest możliwe do określenia, gdyż liczba podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą, mogąca skutkować koniecznością rejestracji w BDO stale się zmienia (jedne podmioty rozpoczynają działalność, inne kończą).*

(akta kontroli str. 1567, 1570)

Elementy BDO działały w oparciu infrastrukturę 2 niezależnych ośrodków obliczeniowych (podstawowego i zapasowego), w modelu hybrydowym, w którym główną rolę pełnił ośrodek obliczeniowy Ministerstwa oraz ośrodek zapasowy, dostarczany jako usługa IaaS (*ang. Infrastructure as a Service*) ulokowany w chmurze obliczeniowej, pełniący rolę infrastruktury zapasowej.

*Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Biura Dyrektora Generalnego: ...W przypadku awarii ośrodka podstawowego, rolę operacyjną przejmuje chmura obliczeniowa. Przyjęty model pozwala na osiągnięcie wysokiej dostępności i ciągłości działania Systemu BDO na poziomie określonym w PBI BDO 99,95%.*

(akta kontroli str. 2053)

Na potrzeby projektu BDO wykorzystywana była następująca infrastruktura sprzętowo-programowa:

- 1) Data Center zlokalizowane w budynku Ministerstwa: a) oprogramowanie VMWare vSphere 6.7, b) Veeam Backup and Replication, c) liczba maszyn: 66 szt., 12 szt. serwerów fizycznych: 3 szt. Dell Poweredge R630 – Intel(R) Xeon(R) CPU E5-2620 v4 @ 2.10GHz – 256 GB RAM, 4 szt. Dell Poweredge R640 – Intel(R)Xeon(R)Silver4110CPU@2.10GHz – 256 GB RAM, 3 szt. Dell Poweredge R540 – Intel(R) Xeon(R) Silver4110CPU@2.10GHz- 256 GB RAM, 2 szt. Dell Poweredge R640 – Intel(R) Xeon(R) Gold 6238 CPU @ 2.10GHz – 256 GB RAM; d) macierze: 2 szt. Dell PowerMax połączone w metroklaster z synchroniczną replikacją danych – 10 TB pojemności każda; 1 szt. Dell Unity 400 – macierz wykorzystywana do backupu – 36 TB pojemności użytkowej, 1 szt. Data Domain 6300 – archiwum backupów – 36 TB; e) firewall: klaster urządzeń FortiGate VM04;
- 2) Chmura IaaS: a) 52 maszyny wirtualne; b) firewall: klaster urządzeń FortiGate VM04.



Ponadto, w ramach systemu globalnego równoważenia obciążeń (GLB) oraz WAP wykorzystywana była technologia Akamaii Web Application Protector. W ramach projektu BDO współdzielona była infrastruktura z Ministerstwem w zakresie: 1) Przełączników rdzeniowych – 2 szt. Cisco Nexus 5X, 2) Routerów brzegowych – 2 szt. Cisco ISR 2X, 3) Przełączników FC – 2 szt. Cisco MDS.

(akta kontroli str. 2054-2055)

Do dnia zakończenia kontroli, tj. 18 grudnia 2020 r., BDO nie została formalnie uruchomiona, bowiem Minister nie ogłosił daty utworzenia BDO w ww. formie komunikatu, jak tego wymaga art. 238 ust. 2 uod.

(akta kontroli str. 2377)

W latach 2017-2018, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>58</sup>, zakupiono dostawy oprogramowania i sprzętu informatycznego, w tym m.in. 4 sztuki serwerów oraz wykonanie usług polegających m.in. na stworzeniu, dostarczeniu, zainstalowaniu oraz sparametryzowaniu systemu Rejestr-BDO, koordynacji wsparcia przygotowań realizacji projektu BDO, wsparciu administracyjnym przygotowań BDO czy przygotowaniu realizacji projektu BDO przez głównego analityka.

(akta kontroli str. 1415)

Od 1 stycznia 2016 r. nie wystąpiła konieczność wprowadzania mechanizmów korygujących wydatki związane z funkcjonowaniem BDO, o których mowa w art. 251 ust. 4 uod.

(akta kontroli str. 1916-1917)

Dyrektor Biura Finansowego wyjaśnił, że Ministerstwo Środowiska nie ponosiło wydatków na zadania związane z utworzeniem BDO w 2016 r. Wydatki bieżące od 1 stycznia 2017 r. do 30 listopada 2020 r. kształtowały się następująco:

- 576,4 tys. zł w 2017 r., tj. 90,6% kwoty planu po zmianach<sup>59</sup>;
- 793,7 tys. zł w 2018 r., tj. 79,4% kwoty planu po zmianach<sup>60</sup>;
- 2 361,2 tys. zł w 2019 r., tj. 80,9% kwoty planu po zmianach<sup>61</sup>;
- 756,2 tys. zł w 2020 r.<sup>62</sup>, tj. 93,4% kwoty planu po zmianach<sup>63</sup>.

W 2017 r. wydatki bieżące były finansowane ze środków rezerwy celowej poz. 73<sup>64</sup>, zaś w pozostałym okresie ze środków rezerwy celowej poz. 59<sup>65</sup>. W Ministerstwie zaciągnięto zobowiązania finansowe na 2018 r. w wysokości 480,6 tys. zł z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp. W DGO nie posiadano aktualnej wiedzy o wydatkach poniesionych na BDO (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wydatki planowane i zrealizowane w zakresie wynagrodzeń z pochodnymi kształtowały się następująco:

- nie ponoszono wydatków w ramach wynagrodzeń w latach 2016-2017;
- 486,2 tys. zł, tj. 72,1% kwoty planu po zmianach w 2018 r.<sup>66</sup>, ze środków rezerwy celowej poz. 73<sup>67</sup>;

<sup>58</sup> Dz. U. z 2019 r. poz.1843, ze zm., dalej: *Pzp*.

<sup>59</sup> Planowano w Ministerstwie 636,5 tys. zł.

<sup>60</sup> Planowano w Ministerstwie 1 000,0 tys. zł.

<sup>61</sup> Planowano w Ministerstwie 2 920,0 tys. zł.

<sup>62</sup> Kwota planowana w Ministerstwie, z tego 664,8 tys. zł w części 51 budżetu państwa oraz 91,4 tys. zł w części 41 budżetu państwa.

<sup>63</sup> Kwota planowana w Ministerstwie, z tego 718,6 tys. zł w części 51 budżetu państwa oraz 91,4 tys. zł w części 41 budżetu państwa.

<sup>64</sup> WB.BP.RC.073.2681 - decyzja Ministra Finansów/FG2.4143.3.286.2017.MF.26S1 z 21 września 2017 r.

<sup>65</sup> WB.BP.RC. 059.682/2014 - umowa nr 682/2014/Wn - 5 O/OZ - PO-GO D zawarta z NFOŚiGW 8 października 2014 r.

<sup>66</sup> 674,7 tys. zł.

<sup>67</sup> WB.BP.RC.073.1173.

- 402,9 tys. zł, tj. 86,2% kwoty planu po zmianach w 2019 r.<sup>68</sup> ze środków rezerwy celowej poz. 44<sup>69</sup>;
- 671,9 tys. zł., tj. 74,4% kwoty planu po zmianach w 2019 r.<sup>70</sup> ze środków budżetu – część 41<sup>71</sup>;
- 983,6 tys. zł, tj. 96,6% kwoty planu po zmianach w 2020 r.<sup>72</sup> ze środków budżetu – części: 41 i 51.

Wszystkie wydatki były realizowane w ramach działania 12.1.6.1. *System zagospodarowania odpadów*.

(akta kontroli str. 1852-1855, 1860-1865)

20 marca 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp oraz w związku z pismem Ministra z 13 marca 2017 r.<sup>73</sup>, wydał decyzję<sup>74</sup> w sprawie anulowania decyzji Ministra Finansów nr 202/2014 z 12 grudnia 2014 r., znak: FG2-407P/59/14/DTW/202/1044 o zapewnieniu finansowania realizacji wydatków dotyczących zadania pn.: *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*.

Minister wystąpił 11 czerwca 2019 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o wydanie decyzji, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, o zapewnieniu finansowania zadania dot. BDO w latach 2020-2025. 18 lipca 2019 r. Minister Finansów, zgodnie ze złożonym wnioskiem, wydał decyzję nr 35/2019<sup>75</sup> o zapewnieniu finansowania w ww. okresie w wysokości 3 309,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1506-1510, 1926)

Tym samym od 20 marca 2017 r. do 17 lipca 2019 r. Minister Finansów nie zapewniał, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, finansowania realizacji zadania pn.: *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*.

(akta kontroli str. 1916-1918; 2066-2067)

W okresie objętym kontrolą w DGO prowadzono analizy dotyczące funkcjonowania rynku odpadów poużytkowych, odpadów opakowaniowych i odpadów komunalnych.

Przedsiębiorcy wystawiający DPO<sup>76</sup>, DPR<sup>77</sup>, EDPO<sup>78</sup> lub EDPR<sup>79</sup>, spełniający kryteria określone w art. 46 ust. 1 ugo00 zobowiązani byli, po raz pierwszy w 2017 r., zlecić przeprowadzenie audytów zewnętrznych za rok 2016. Wówczas Ministerstwo zwróciło się do poszczególnych wojewódzkich inspekcji ochrony środowiska z prośbą o przekazanie 3 losowych sprawozdań z audytów.

W związku ze stwierdzeniem w DGO rozbieżności w jakości przeprowadzonych audytów przez poszczególnych weryfikatorów środowiskowych w 2016 r. podjęto działania w celu ujednoczenia wymagań dla audytorów. Wskutek tego została wprowadzona zmiana w treści art. 47 ugo00, zgodnie z którą weryfikatorzy zostali zobowiązani do posiadania akredytacji Polskiego Centrum Akredytacyjnego (PCA).

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *W celu opracowania odpowiedniej akredytacji Ministerstwo współpracowało z PCA podczas przygotowania dokumentu*

<sup>68</sup> 467,2 tys. zł.

<sup>69</sup> WB.BP.RC.044.396/2019.

<sup>70</sup> 902,5 tys. zł.

<sup>71</sup> WB.BP.UB.

<sup>72</sup> 1 017,8 tys. zł do 30 listopada 2020 r.

<sup>73</sup> Znak: DE-I.350.79.2017.JS/336612.

<sup>74</sup> Pismo znak: FG2.4143.118.2017.

<sup>75</sup> Pismo znak: FG2.4143.65.2019.

<sup>76</sup> Dokument potwierdzający odzysk.

<sup>77</sup> Dokument potwierdzający recykling.

<sup>78</sup> Dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku.

<sup>79</sup> Dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi.

*„Akredytacja weryfikatorów środowiskowych w obszarze gospodarki odpadami DAVE-02”.*

Ponadto, w związku z informacją o możliwości wystawiania przez część przedsiębiorców dokumentów DPO, DPR, EDPO lub EDPR niezgodnie ze stanem faktycznym, w art. 53 ugo00 dodano ust. 4a, zgodnie z którym marszałek województwa uzyskał kompetencje do unieważnienia, w drodze decyzji, dokumentów wobec, których stwierdzono rażące nieprawidłowości.

Na podstawie informacji przekazywanych przez przedsiębiorców został zidentyfikowany w DGO także problem nierzetelnego wystawiania dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych z drewna pochodzących z gospodarstw domowych.

*Jak wyjaśniła dyrektor DGO: ...Tego rodzaju odpady stanowią niewielki udział w tym strumieniu, natomiast masa potwierdzana w dokumentach DPR była znacząca. [...] W związku ze zidentyfikowaniem problemu od 1 stycznia 2018 r. weszła w życie zmiana art. 20 ust. 4 i 5 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zgodnie z którą organizacje odzysku opakowań były obowiązane uwzględnić masę odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych w poziomach recyklingu oddzielnie dla każdego rodzaju materiału opakowaniowego. Ponadto w odniesieniu do opakowań z drewna poziom określono na 0% ze względu na nikły strumień tego rodzaju opakowań w odpadach komunalnych.*

W związku z zidentyfikowanym problemem, polegającym na występowaniu trudności w weryfikacji podczas kontroli i audytu dokumentów EDPO lub EDPR, zmieniono art. 24 ust. 3 ugo00, poprzez wskazanie, że dokumenty EDPO i EDPR są wystawiane, oprócz dokumentu celnego lub faktury, także na podstawie dokumentu transgranicznego przemieszczania odpadów określonego w załączniku IA, IB lub VII rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów<sup>80</sup>.

W Ministerstwie zidentyfikowano konieczność uproszczenia wzorów sprawozdań. Jak wyjaśniła dyrektor DGO: *...wzory zostały uproszczone na tyle na ile jest to możliwe w obowiązującym stanie prawnym, czego wynikiem było rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za rok 2018 (Dz. U. poz. 2526). Aktualnie sprawozdawczość dokonywana jest elektronicznie w ramach BDO, natomiast powyższe rozporządzenie stanowiło podstawę do stworzenia wersji elektronicznej formularzy sprawozdawczych.*

(akta kontroli str. 1493-1494)

W okresie objętym kontrolą nie zarejestrowano skarg lub wniosków dotyczących zagrożeń pożarami, występowania pożarów miejsc deponowania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 1446, 1448)

Zastępca dyrektora DGO zwróciła się 20 maja 2020 r. pismem do GIOŚ z prośbą o cykliczne przekazywanie do Ministerstwa informacji na temat istotnych zdarzeń dotyczących gospodarki odpadami na terenie kraju, w tym pożarów odpadów. Przedmiotowe informacje były przekazywane do DGO drogą mailową<sup>81</sup>.

(akta kontroli str. 1500, 2382)

<sup>80</sup> Dz.U.U.E.L.2006.190.1 z dnia 12 lipca 2006 r.

<sup>81</sup> Dotyczące: przypadków pożarów odpadów; miejsc nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz dla środowiska; nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów.

W sprawie liczby pożarów miejsc deponowania odpadów komunalnych w okresie objętym kontrolą dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *...w GIOŚ został sporządzony wykaz pożarów odpadów na potrzeby organów Inspekcji Ochrony Środowiska, w oparciu o informacje przekazywane przez [...] WIOŚ [...], a także doniesienia medialne. [...] pełną bazę danych na temat wszystkich zaistniałych pożarów odpadów prowadzi Państwowa Straż Pożarna, która informuje o zdarzeniu wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska wyłącznie w uzasadnionych przypadkach. [...] Liczba [...] pożarów w latach 2018-2020 opracowana w GIOŚ przedstawia się w następująco: 1) 2020 r. (stan na 18 listopada 2020 r.) – co najmniej 76 pożarów odpadów (15% odpady składowane na składowiskach, 80% odpady magazynowane lub porzucone), 2) 2019 r. – co najmniej 100 pożarów odpadów (20% odpady składowane na składowiskach, 80% odpady magazynowane lub porzucone), 3) 2018 r. – co najmniej 134 pożary odpadów (17% odpady składowane na składowiskach, 83% odpady magazynowane lub porzucone). Natomiast w latach 2016–2017 wg danych Państwowej Straży Pożarnej odnotowano następującą liczbę pożarów: 2016 r. – 117, 2017 r. – 132.*

(akta kontroli str. 1496-1497)

Podjęte zostały działania legislacyjne mające na celu usunięcie nieprawidłowości związanych z gospodarką odpadami.

20 lipca 2018 r. uchwalone zostały dwie ustawy, tj. ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>82</sup> oraz ustawa o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>83</sup>, tzw. *pakiet pożarowy*. W opinii dyrektor DGO główne zmiany polegały m.in. na:

- wprowadzeniu obowiązku posiadania zabezpieczenia roszczeń dla podmiotów prowadzących zbieranie i przetwarzanie odpadów, w celu zabezpieczenia środków na wypadek konieczności pokrycia kosztów wykonania zastępczego;
- wprowadzeniu obowiązku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów;
- wprowadzeniu w ustawie o odpadach przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej, w tym obowiązek dopuszczenia obiektu i innych miejsc magazynowania odpadów, do użytkowania na podstawie opinii państwowej straży pożarnej przed rozpoczęciem działalności w zakresie gospodarki odpadami;
- wprowadzeniu podstawy do odmowy wydania decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów dot. gospodarki odpadami przez podmiot wnioskujący oraz wzmocnieniu sankcji dla podmiotów, które wielokrotnie naruszają przepisy z zakresu gospodarki odpadami – administracyjne kary pieniężne;
- całkowitym zakazie przywozu wszystkich rodzajów odpadów przeznaczonych do wszystkich procesów unieszkodliwiania oraz zakazie przywozu do Polski odpadów komunalnych oraz odpadów powstających z przetwarzania odpadów komunalnych, z wyłączeniem odpadów zebranych selektywnie przeznaczonych do recyklingu;
- wprowadzeniu dla inspektorów ochrony środowiska możliwości wykonywania kontroli w systemie całodobowym, tj. pracy zmianowej, pozwalającej na przeprowadzanie kontroli również w porze nocnej; oraz umożliwieniu prowadzenia kontroli interwencyjnych bez wcześniejszego 7-dniowego zawiadomienia o zamiarze jej przeprowadzenia.

---

<sup>82</sup> Dz. U. poz. 1592, ze zm.

<sup>83</sup> Dz. U. poz. 1479.

Ponadto w drodze ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>84</sup> wprowadzone zostały rozwiązania prawne, mające na celu ograniczenie nieprawidłowego gospodarowania odpadami oraz zapewnienie bardziej skutecznego działania organom administracji publicznej w sytuacji działań nielegalnych.

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *Najważniejsze zmiany w nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach to:*

- *wprowadzenie przepisu umożliwiającego niezwłoczne usuwanie odpadów przez właściwe organy ochrony środowiska ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, z obowiązkiem zwrotu kosztów przez posiadacza odpadów i wprowadzeniem nowej możliwości wsparcia finansowego ze środków NFOŚiGW;*
- *wprowadzenie odpowiedzialności wytwórcy odpadów niebezpiecznych za gospodarowanie odpadami aż do momentu ich odzysku lub unieszkodliwienia;*
- *wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności dla wszystkich posiadaczy odpadów odpowiedzialnych za gospodarowanie odpadami w przypadku obowiązku usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania;*
- *zaostrenie niektórych kar za gospodarowanie odpadami niezgodne z przepisami z zakresu gospodarki odpadami...*

(akta kontroli str. 1495-1496)

Stwierzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaciągnięcie z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp zobowiązań finansowych na 2018 r. w wysokości 480,6 tys. zł, w ramach umów zawartych lub aneksowanych od 2 października 2017 r. do 30 marca 2018 r.<sup>85</sup> o łącznej wartości 612,7 tys. zł.

20 marca 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wydał decyzję w sprawie anulowania decyzji Ministra Finansów nr 202/2014 z 12 grudnia 2014 r., znak FG2-407P/59/14/DTW/202/1044 o zapewnieniu finansowania realizacji wydatków na BDO<sup>86</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem podanym w piśmie Ministra Środowiska, znak DE-I.350.79.2017.JS/336612, konieczność anulowania ww. decyzji Ministra Finansów nr 2020/2014, wynikała z faktu przekazania przez Ministra Środowiska realizacji ww. zadania GIOŚ.

(akta kontroli str. 1506-1510, 1922)

Minister podjął, 19 lipca 2017 r., decyzję o przejęciu koordynacji utworzenia BDO i wyznaczeniu GIOŚ do administrowania BDO, zaś 13 listopada 2018 r. uchylił tę decyzję. Tym samym ustała przesłanka wskazana w piśmie Ministra, znak DE-I.350.79.2017.JS/336612.

(akta kontroli str. 1756)

15 grudnia 2020 r. kontroler NIK zwrócił się do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie o udzielenie pisemnych wyjaśnień w sprawie przyczyn niewystępowania przez Ministra – na podstawie art. 153 ust. 1 ufp – z wnioskiem o zapewnienie finansowania od 14 marca 2017 r. do 11 czerwca 2019 r. zadania pn.: *Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*, a także wyjaśnienie, w jaki sposób zapewniono finansowanie zadań związanych z projektem BDO od 14 marca 2017 r. do 17 lipca 2019 r.<sup>87</sup> Następnie,

<sup>84</sup> Dz. U. poz. 1579, ze zm.

<sup>85</sup> Nr BDG-WKSIR 189/2017, nr BDG-wksir124/2017, nr BDG-wksir123/2017, nr BDG-wksir122/2017.

<sup>86</sup> Pismo znak FG2.4143.118.2017.

<sup>87</sup> Pismo nr 410.002.01.2020/KD-29.

16 grudnia 2020 r.<sup>88</sup> kontroler NIK zwrócił się do Dyrektora Generalnego o przekazanie wraz z wyjaśnieniami dokumentów potwierdzających zapewnienie finansowania realizacji poszczególnych zadań w ramach projektu BDO, w szczególności: wniosków sporządzanych w Ministerstwie o uruchomienie środków z rezerwy celowej na realizację zadań w ramach projektu BDO; decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej; kopi planu finansowego, w tym jego zmiany w związku ze zwiększeniem środków będących w dyspozycji Ministra, wskutek decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej.

Dyrektor Generalny nie przekazał wyjaśnień, o które wnioskowano w piśmie z 15 grudnia 2020 r., a także nie przekazał kontrolerom całej dokumentacji, tj. kopii planu finansowego, w tym jego zmiany w związku ze zwiększeniem środków będących w dyspozycji Ministra, wskutek decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej. Natomiast 18 grudnia 2020 r. przekazano kontrolerom na płycie CD kopie dokumentów (wnioski, decyzje) dotyczących pozyskiwania środków z rezerwy celowej<sup>89</sup>.

(akta kontroli str. 2064-2065, 2381)

Pomimo, że pismo z 15 grudnia 2020 r. kontrolerzy NIK skierowali do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie, 21 grudnia 2020 r. otrzymali odpowiedź Dyrektora DGO<sup>90</sup>, która m.in., wyjaśniła że: *...w badanym okresie, tj. od 14 marca 2017 r. do 11 czerwca 2019 r., prowadzone prace związane z BDO nie przewidywały realizacji przedsięwzięć, do których zastosowanie miałyby przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych. W związku z tym nie było potrzeby wystąpienia z wnioskiem o zapewnienie finansowania do Ministerstwa Finansów.*

(akta kontroli str. 2075)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że argumentacja podana w ww. wyjaśnieniach nie ma zastosowania do zadań realizowanych w ramach projektu BDO, finansowanego wyłącznie ze środków budżetu państwa. Bowiem niezależnie od kwoty przedmiotu zamówienia, a tym samym stosowania bądź nie przepisów Pzp, zamawiający każdorazowo zobowiązany był do posiadania w planie finansowym środków finansowych na realizację danego zadania, bądź decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania zadania w danym roku budżetowym. Ze względu na fakt, iż projekt BDO był projektem wieloletnim, niezbędnym było zapewnienie ciągłości finansowania w horyzoncie wieloletnim, tak jak to uczyniono w drodze ww. decyzji Ministra Finansów z 12 grudnia 2014 r., czy z 18 lipca 2019 r.<sup>91</sup>

Brak decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, od 20 marca 2017 r. do 17 lipca 2019 r., skutkowało możliwością zaciągania w Ministerstwie zobowiązań finansowych na potrzeby realizacji zadań w ramach projektu BDO, wyłącznie w przypadku ujęcia tych zadań w planie finansowym Ministerstwa na dany rok budżetowy, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp, tj. po zwiększeniu tego planu o środki pochodzące z rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 1860-1865)

W sprawie zapewnienia finansowania realizacji zadań na potrzeby utworzenia BDO dyrektor DGO wyjaśniła ponadto m.in., że: *Bezpośrednie zapewnienie środków na realizację zadań związanych z projektem BDO w latach 2017-2019 r. wynikało ze składanych wniosków uproszczonych do NFOŚiGW dotyczących*

<sup>88</sup> Pismem nr 410.002.01.2020/KD-31.

<sup>89</sup> Pismo znak: BKA-R.081.7.2020.MB.

<sup>90</sup> Pismo znak: DGO-VII.SS.

<sup>91</sup> Numer 35/2019, pismo znak: FO2.4I43.65.2019.

*przekazania środków, które po akceptacji Funduszu były przekazywane do realizacji przez Ministerstwo Finansów...*

(akta kontroli str. 2075)

W świetle wyjaśnień złożonych przez dyrektor DGO zaciąganie zobowiązań na realizację projektu BDO następowało w latach 2017-2019 po uzyskaniu środków finansowych z rezerwy celowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że NFOŚiGW w ramach umowy nr 682/2014/Wn50/OZ-po-go/D wypłacał środki w formie zaliczki na podstawie zaakceptowanego wniosku. Tym samym środki zaliczki powinny być, co do zasady, wykorzystywane na opłacanie przyszłych wydatków, a nie na refundowanie wydatków, które beneficjent poniósł ze środków własnych przed datą otrzymania zaliczki.

(akta kontroli str. 2133-2233)

Minister Środowiska wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem z 22 sierpnia 2018 r.<sup>92</sup> o uruchomienie środków z rezerwy celowej – część 83, poz. 59 – na realizację zadania utworzenia BDO w wysokości 1 000,0 tys. zł<sup>93</sup>. Minister Finansów decyzją z 28 sierpnia 2018 r.<sup>94</sup> dokonał zmian w budżecie państwa zgodnie z ww. wnioskiem.

(akta kontroli str. 2072-2073)

W rozliczeniu zaliczki otrzymanej w 2018 r. o wartości 1 000,0 tys. zł, ujęto wydatki o wartości 793 728,25 zł, w tym poniesione na zadania realizowane w ramach umów zawartych przed dniem uzyskania środków z rezerwy celowej – część 83, poz. 59.

W uzasadnieniu wydatków w pozycji:

- 1.1.HRF wskazano umowę nr BDG-WKSIR 189/2017<sup>95</sup> na stworzenie, dostarczenie, zainstalowanie oraz sparametryzowanie systemu teleinformatycznego Rejestr-BDO, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 153 504 zł brutto<sup>96</sup>, płatne w 2018 r. po dokonaniu odbioru zadań;
- 1.2 HRF wskazano umowę nr BDG-wksir124/2017<sup>97</sup> na wsparcie administracyjne projektu, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło brutto 151 200 zł<sup>98</sup>, w tym 113 680 tys. zł w 2018 r.;
- 1.3 HRF wskazano umowę nr BDG-wksir123/2017<sup>99</sup> na usługi głównego analityka, zgodnie z którą łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 154 000 zł brutto<sup>100</sup>, w tym 108 960 zł brutto w 2018 r.;

<sup>92</sup> Pismo znak: DE-I.350.129.2018.JS.

<sup>93</sup> Na podstawie art. 154 ust. 1 upf oraz w związku z § 11 ust. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r., w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479 ze zm.).

<sup>94</sup> Pismo znak: MF/FG2.4143.3.224.2018.MF.3052.

<sup>95</sup> Podpisaną 14 grudnia 2017 r.

<sup>96</sup> Z tego: 76 260 zł brutto za wykonanie Fazy Produkcyjnej – prace odebrano 10 stycznia 2018 r.; 21 156 zł brutto za wykonanie Fazy Stabilizacyjnej – prace odebrano 23 stycznia 2018 r.; 8 610 zł brutto za uruchomienie, w ramach Usług Rozwoju Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej; 11 070 zł za uruchomienie w ramach Usług Rozwoju Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej; maksymalnie 9 840 zł za wykonanie, w ramach Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej, Usług Rozwoju; 26 568 zł brutto za wykonanie, w ramach Fazy Utrzymaniowo-Rozwojowej, Usług Utrzymania.

<sup>97</sup> Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r.; aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

<sup>98</sup> W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 80 640 zł; zaś w aneksie nr 2 w wysokości 151 200 zł.

<sup>99</sup> Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r.; aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

<sup>100</sup> W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 84 480 zł; zaś w aneksie nr 2 w wysokości 154 000 zł.

- 1.4 HRF: umowa nr BDG-wksir122/2017<sup>101</sup> na usługę koordynacji wsparcia przygotowań realizacji projektu BDO, w przypadku której łączne maksymalne wynagrodzenie wykonawcy wynosiło 154 000 zł brutto<sup>102</sup>, w tym 104 500 zł brutto w 2018 r.

Zobowiązania na rok 2018 r. w ramach ww. umów zostały zaciągnięte w Ministerstwie Środowiska przed wydaniem przez Ministra Finansów decyzji z 28 sierpnia 2018 r.

Biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia w sprawie sposobu zapewnienia finansowania na zadania związane z utworzeniem BDO od 14 marca 2017 r. do 17 lipca 2019 r., NIK zauważa, że zapewnienie finansowania w 2018 r. w wysokości 1 000,0 tys. zł dla m.in. ww. zadań nastąpiło nie wcześniej niż 28 sierpnia 2018 r., tj. w dniu wydania ww. decyzji przez Ministra Finansów o dokonaniu zmian w budżecie państwa. Nie wcześniej niż 28 sierpnia 2018 r. możliwe było również dokonanie w Ministerstwie Środowiska zmiany planu finansowego na 2018 r. celem ujęcia zwiększenia środków w części 41, pochodzących z rezerwy celowej – część 83, poz. 59.

(akta kontroli str. 2072-2073, 2214-2222)

Zdaniem NIK ww. zobowiązania zaciągnięto z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 ufp.

2. Dopuszczenie do wykonywania przez IOŚ-PIB zadania leżącego we właściwości administratora BDO, tj. udzielania JAP dostępu do JAP-BDO od 1 stycznia 2020 r. do 2 grudnia 2020 r. bez formalnego powierzenia IOŚ-PIB realizacji tego zadania przez Ministra.

W ww. okresie zostało zarejestrowanych 2 711 JAP; z tego do 2 grudnia 2020 r. IOŚ-PIB zatwierdził 2 022 wnioski JAP o dostęp do JAP-BDO.

(akta kontroli str. 1952-1953, 2105-2106)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Utworzenie kont administracyjnych dla pracowników IOŚ-PIB w celu rozpatrywania formularzy o uzyskanie dostępu do JAP-BDO podjęta została na spotkaniu statusowym przedstawicieli MKiŚ oraz IOŚ-PIB. Natomiast ustalenia te potwierdził w dniu 13 stycznia br. Komitet Sterujący.*

(akta kontroli str. 2109)

Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że: *Zgodnie z decyzjami podjętymi przez Komitet Sterujący w dniu 13 stycznia 2020 r. zadanie zarządzania dostępem i weryfikacją uprawnień dla poszczególnych użytkowników BDO, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, przydzielono IOŚ-PIB, a Ministerstwo w początkowej fazie wspierało IOŚ-PIB w tym zadaniu. Natomiast w podpisanym 3 grudnia 2020 r. Aneksie nr 3 do Porozumienia nr 1 z dnia 7 grudnia 2018 r. sformalizowano wyżej wymienioną wiążącą decyzję Komitetu.*

(akta kontroli str. 1960)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że nie było możliwe wskazanie dziennej daty od kiedy IOŚ-PIB zaczął realizować zadanie samodzielnie (bez wsparcia DGO), gdyż nie zostało to określone w żadnym dokumencie.

(akta kontroli str. 1953)

<sup>101</sup> Podpisaną 2 października 2017 r.; zmienioną w drodze aneksu nr 1 z 20 grudnia 2017 r.; aneksu nr 2 z 30 marca 2018 r.

<sup>102</sup> W tym: w aneksie nr 1 określono maksymalne wynagrodzenie w wysokości 99 000 zł; zaś w aneksie nr 2 w wysokości 154 000 zł.



Do 2 grudnia 2020 r. Porozumienie nie uprawniało IOŚ-PIB do realizacji przez ten podmiot zadań administratora BDO w imieniu Ministra. Tym samym brak było formalnej (prawnej) podstawy do realizacji ww. zadania przez IOŚ-PIB.

(akta kontroli str. 2050)

Zdaniem NIK brak formalnego powierzenia IOŚ-PIB, na podstawie art. 81 ust. 3 uod, realizacji ww. zadania skutkowało naruszeniem art. 81 ust. 1 uod.

3. Brak w BDO funkcjonalności zapewniających organom administracji publicznej efektywne korzystanie z danych gromadzonych w tej bazie na potrzeby prowadzenia kontroli działalności z zakresu gospodarki odpadami i weryfikacji danych w BDO. I tak stwierdzono brak możliwości:

- wyfiltrowania w rejestrze BDO listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku;
- wydruku sprawozdań i wniosków z BDO, w tym wydruku do pliku;
- eksportu danych z systemu;
- podania łącznej liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych do wybranego marszałka;
- raportowania o liczbie poszczególnych rodzajów działalności w ujęciu liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania lub wydobycia odpadów ze składowiska;
- ustalenia liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na lata 2018 oraz 2019;
- ustalenia liczby zarejestrowanych podmiotów, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową z podziałem na lata;
- dostępu osoby upoważnionej przez Ministra do informacji o liczbie wniosków złożonych i rozpatrzonych z podziałem na województwa;
- generowania zestawień przez JAP na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO, w tym podanych w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 1801-1820, 2056)

Sprawozdanie złożone przez podmiot obowiązany mogło być weryfikowane przez pracowników wójta/burmistrza/prezydenta miasta/marszałka województwa wyłącznie ręcznie poprzez analizę danych zawartych w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 1777,1802)

Przedstawiciel IOŚ-PIB uczestniczący w oględzinach BDO oświadczył, że: *nie ma możliwości podania łącznej liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań dla wybranego marszałka województwa. Ze względu na strukturę kryteriów wyszukiwania w BDO możliwe jest określenie liczby sprawozdań oddzielnie dla poszczególnych typów sprawozdań. Łączna liczba wszystkich sprawozdań może być określona, jako suma wyników wyszukiwania dla danego typu sprawozdania.*

(akta kontroli str. 1803)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Wytwarzanie oprogramowania technikami zwinnymi pozwala na rezygnację z celu mniej ważnego z punktu widzenia Zamawiającego na rzecz celu o wyższym priorytecie. W przypadku BDO najwyższym priorytetem było uruchomienie przez IOŚ-PIB modułów ewidencji i sprawozdawczości zgodnie z terminem ustawowym (cel ten został osiągnięty). Odbyło to się to jednak kosztem odłożenia w czasie przy wykonaniu mniej priorytetowych funkcjonalności.*

(akta kontroli str. 2060)

Radca Ministra wyjaśnił m.in., że: *W przypadku BDO najwyższym priorytetem było uruchomienie BDO zgodnie z terminem ustawowym. Odbyło to się kosztem*

*utrąty pewnej funkcjonalności wymaganej załącznikiem nr 2. W sprawie braku funkcjonalności eksportu danych wyjaśnił, że: [...] jest to jedna z wymaganych, zaplanowanych, a jeszcze niezrealizowanych, funkcji BDO...*

(akta kontroli str. 1873-1884)

Przedstawiciel IOŚ-PIB uczestniczący w oględzinach BDO oświadczył, że w dalszych pracach nad BDO funkcjonalność polegająca na wydruku sprawozdań i wniosków zostanie udostępniona. Ze względu na ograniczenia czasowe nie było możliwości wdrożenia do systemu BDO funkcjonalności generowania raportów i wydruku raportów tworzonych wg kryteriów wyszukiwania zadanych przez użytkownika.

Osoba kierująca Zespołem BDO oświadczyła, że w dniu oględzin, tj. 1 grudnia 2020 r., dla całego modułu sprawozdawczości (także dla JAP-BDO) nie było możliwości wydruku sprawozdań. W toku prac nad BDO przyjęto bowiem brak konieczności wydruku sprawozdań i raportów przez użytkowników z uwagi na obowiązek sporządzania ich elektronicznie. Ponadto oświadczyła, że: *nie jest planowane wdrożenie funkcjonalności wydruku raportów w 2020 r. Harmonogram prac na 2021 r. jest obecnie w fazie opracowywania.*

3 grudnia 2020 r., tj. w czasie oględzin BDO, nie było możliwości ustalenia w systemie BDO – przez osobę posiadającą konto głównego użytkownika w Ministerstwie – liczby wniosków rejestrowych oraz aktualizacyjnych, złożonych do marszałków województw<sup>103</sup>, a także liczby wniosków rozpatrzonych w poszczególnych latach. Przyczyną takiego stanu był fakt, że w Ministerstwie nie było dostępu do informacji z podziałem na województwa.

Osoba kierująca Zespołem BDO oświadczyła, że: *raporty zawierające zbiorcze dane nt. złożonych sprawozdań, czy wniosków są codziennie przekazywane drogą mailową przez IOŚ-PIB do członków Komitetu Sterującego Projektu BDO, kierownika projektu BDO oraz pracowników zaangażowanych w realizację projektu.*

(akta kontroli str. 1802-1803)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z przepisami rozporządzeń w sprawie funkcjonowania BDO<sup>104</sup>, Minister powinien mieć pełny dostęp do danych gromadzonych w BDO, a celem utworzenia BDO było m.in. – zgodnie z opinią Ministra wyrażoną w piśmie znak DE-I.350.79.2017.JS/336612 z 13 marca 2017 r. – ułatwienie w przygotowaniu kontroli oraz ich przeprowadzeniu, a w konsekwencji w dalszym prowadzeniu postępowań administracyjnych.

(akta kontroli str. 1922)

Zdaniem NIK wdrożenie na terytorium kraju nowej infrastruktury informatycznej na potrzeby gromadzenia i weryfikacji danych z zakresu gospodarki odpadami bez ww. funkcjonalności może utrudnić lub nawet uniemożliwić organom administracji publicznej prowadzenie skutecznego monitorowania stanu gospodarki odpadami, a także składania rzetelnych sprawozdań z realizacji poszczególnych celów. Niezapewnienie ww. funkcjonalności świadczy również

<sup>103</sup> Na przykładzie danych dla marszałków: województwa dolnośląskiego, mazowieckiego oraz warmińsko-mazurskiego w 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.

<sup>104</sup> Załącznik określający zakres uprawnień dla poszczególnych użytkowników. Dotyczy: rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami; rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami; rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

o nierzetelnym działaniu, biorąc pod uwagę fakt, że funkcjonalności te są niezbędne do prawidłowej realizacji zadań przez JAP.

4. Brak aktualnej wiedzy w DGO na temat wydatków poniesionych na BDO. Stwierdzono rozbieżność pomiędzy, przekazanymi przez dyrektorów DGO oraz Biura Finansowego danymi o wydatkach planowanych i zrealizowanych w latach 2016-2020 na realizację projektu BDO.

Dyrektor DGO podała, że w 2016 r. poniesiono wydatki w wysokości 39,0 tys. zł, w sytuacji kiedy faktycznie nie poniesiono żadnych wydatków na zadania związane z BDO. W przypadku lat 2017 i 2019 kwoty poniesionych wydatków były odpowiednio: o 60,1 tys. zł wyższe<sup>105</sup> oraz 671,9 tys. zł niższe<sup>106</sup>.

(akta kontroli str. 1484, 1850-1859)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Departament Gospodarki Odpadami przekazał dane na temat środków finansowych, którymi dysponował w ramach realizacji Projektu BDO, wynikające z reguły finansowej określonej w art. 251 ust.1 oraz art. 251 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Departamentem właściwym w zakresie koordynacji kwestii finansowych Ministerstwa jest Biuro Finansowe posiadające komplet dokumentów budżetowych resortu. DGO dysponuje wyłącznie częścią dokumentów wynikającą z realizacji umowy z NFOŚiGW.*

(akta kontroli str. 1866-1869)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dyrektor DGO odpowiedzialna za realizację zadań Ministra w obszarze gospodarki odpadami, w tym za utworzenie BDO, powinna posiadać pełną wiedzę na temat planowanych i wydatkowanych środków finansowych.

W sprawie wprowadzania mechanizmów korygujących wydatki związane z funkcjonowaniem BDO, o których mowa w art. 251 ust. 4 uod Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: *Zgodnie z informacjami przekazywanymi z Departamentu Gospodarki Odpadami, komórki merytorycznej nadzorującej realizację zadania pn. „Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”, w okresie od 1 stycznia 2016 r. nie było konieczności wprowadzania mechanizmów korygujących...*

(akta kontroli str. 1916-1917)

5. Nieudzielanie lub opieszale udzielanie odpowiedzi przez DGO na pisma kierowane do tego departamentu lub do Ministra.

Na próbie 12 pism, w których poruszane były kwestie występujących problemów z funkcjonowaniem BDO, stwierdzono 1 przypadek nieudzielenia odpowiedzi Urzędowi Marszałkowskiemu w Olsztynie<sup>107</sup>, 2 przypadki udzielenia przez DGO odpowiedzi na pisma<sup>108</sup> z Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu dopiero po upływie 4 i 8 miesięcy. Ponadto ustalono także, że 7 pism<sup>109</sup> z ww. urzędu marszałkowskiego DGO przekazało do IOŚ-PIB, w celu udzielenia przez IOŚ-PIB odpowiedzi, pomimo iż zgodnie z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w Ministerstwie sprawy poruszane w pismach były we właściwości DGO. W przypadku 3 z ww. 7 pism do Ministerstwa nie trafiły kopie

<sup>105</sup> Tj. o 10,4% poniesionych wydatków.

<sup>106</sup> Tj. o 19,6% poniesionych wydatków.

<sup>107</sup> Korespondencja z 19 października 2020 r. Sprawa zarejestrowana w systemie EZD pod numerem 1421797.

<sup>108</sup> Pismo z 6 marca 2020 r. (znak: DOW-S-I.7034.10.13.2020.AH) - odpowiedź udzielona 9 grudnia 2020 r., tj. po upływie 9 miesięcy. Pismo z 25 czerwca 2020 r. (znak: DOW-S-I.7034.10.132.2020.AH) - odpowiedź udzielona dopiero 11 grudnia 2020 r.

<sup>109</sup> Pisma z: 10 stycznia 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.9.2020.AH); 2 marca 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.10.12.2020.AH); 8 kwietnia 2020 r. (znak: DOW-SI.7034.10.22.2020.AH); 22 kwietnia 2020 r., (znak: DOWSI.7034.10.39.2020.AH); 8 czerwca 2020 r. (znak: DOW-SI. 7034.10.101.2020.AH); 8 czerwca 2020 r., (znak: DOW-SI.7034.10.100.2020.AH); 9 czerwca 2020 r., (znak: DOWSI.7034.10.91.2020.AH).

odpowiedzi, a w DGO nie weryfikowano, czy odpowiedź została udzielona przez IOŚ-PIB.

(akta kontroli str. 1933-1936, 1948-1949)

Minister Środowiska ani minister właściwy do spraw klimatu nie powierzyli w drodze Porozumienia załatwiania przez IOŚ-PIB spraw z zakresu gospodarki odpadami, kierowanych do Ministerstwa.

(akta kontroli str. 1334-1412)

Zdaniem NIK obowiązkiem DGO było udzielanie odpowiedzi w sprawach kierowanych do Ministra lub departamentu, w tym na podstawie informacji uzyskanych od IOŚ-PIB, jeżeli zachodziła taka potrzeba.

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *do IOŚ-PIB, jako do wykonawcy systemu, były przekierowywane pisma zawierające pytania dot. strony technicznej BDO, w tym wymagających analizy pod względem ich zasadności i wykonalności*. Ponadto wyjaśniła, że brak udzielenia wyjaśnień wynikał z konieczności realizacji innych zadań o wyższym priorytecie.

(akta kontroli str. 1949, 2062)

Zdaniem NIK opieszale udzielanie odpowiedzi na pisma lub jej nieudzielanie było działaniem nierzetelnym. Ponadto przekazywanie IOŚ-PIB pism w celu załatwienia spraw, a tym bardziej brak weryfikacji załatwienia sprawy, było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w Ministerstwie.

6. Niezapewnienie w BDO możliwości realizacji zadania zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>110</sup>.

W toku oględzin BDO stwierdzono brak możliwości przekazania przez JAP, w trybie art. 65 kpa, wniosków i sprawozdań złożonych przez podmiot obowiązany.

(akta kontroli str. 1804)

Radca Ministra wyjaśnił m.in., że: *Zapewnienie w systemie BDO funkcjonalności przekazywania przez jednostkę administracji publicznej zgodnie z właściwością tj. w trybie art. 65 z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego została zapewniona w następujący sposób:*

- *dla obsługi wniosku wprowadzono automatyczne kierowanie wniosku do właściwego urzędu marszałkowskiego ze względu na lokalizację administracyjną siedziby podmiotu. Taki automatyzm daje pewność skierowania wniosku do właściwego urzędu marszałkowskiego i eliminuje wystąpienie konieczności przekazywania wniosków wg. właściwości;*
- *dla obsługi sprawozdań w BDO zaplanowano i analitycznie zaprojektowano funkcję „przełącz”. Obsługa tej funkcji nie została zrealizowana.*

(akta kontroli str. 1882)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 41 ust. 2 uod zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów. Tym samym przyjęcie kryterium siedziby podmiotu do określenia właściwości organu należy uznać za niewystarczające do uniknięcia pomyłek polegających na złożeniu przez podmiot obowiązany wniosku w BDO niezgodnie z właściwością.

<sup>110</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: *kpa*.

Zdaniem NIK niezapewnienie ww. funkcjonalności świadczy o nierzetelnym działaniu, wskutek czego nie zapewniono możliwości działania JAP zgodnie z art. 65 kpa.

7. Niezapewnienie realizacji postanowień Porozumienia, wskutek czego:
- 1) Nie wykonano terminowo oraz w całości żadnego z 9 określonych w Porozumieniu Produktów, zgodnie z treścią tego dokumentu.  
Radca Ministra, podając przyczyny takiego stanu rzeczy wyjaśnił<sup>111</sup>, że w przypadku:
    - a) Produktów o numerach: 1<sup>112</sup>, 2<sup>113</sup>; 3<sup>114</sup> – moduły w ramach poszczególnych Produktów zostały wykonane, ale nie posiadały wszystkich funkcjonalności określonych w załączniku nr 2 do Porozumienia;
    - b) Produktu o numerze 4<sup>115</sup> – był w procesie tworzenia;
    - c) Produktu o numerze 5<sup>116</sup> – uległa zmianie koncepcja wykonania modułu w ramach tego produktu, a termin jego wykonania: *...został przesunięty w związku procedowaną zmianą przepisów w projekcie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 723)...*;
    - d) Produktu o numerze 6<sup>117</sup> – produkt ten nie został zgłoszony do odbioru, ze względu na brak weryfikacji Produktu nr 9, tj. Disaster Recovery;
    - e) Produktu o numerze 7<sup>118</sup> – szkolenia prowadzone przez IOŚ-PIB nie obejmowały Modułu Raportowego, ze względu na niewykonanie tego Produktu;
    - f) Produktu o numerze 8<sup>119</sup> – Produkt ten został uruchomiony w grudniu 2019 r., ale odebranie tego Produktu będzie możliwe po osiągnięciu jego pełnego produkcyjnego działania, tj. dopiero po wdrożeniu procedury zarządzania incydem, która została wprowadzona w IOŚ w kwietniu 2020 r.;
    - g) Produktu o numerze 9<sup>120</sup> – finalne zaakceptowanie Produktu będzie możliwe po pozytywnym przeprowadzeniu testów FailOver (FO).

Jak wyjaśnił Radca Ministra: *...Pierwsze testy przeprowadzone w grudniu 2019 r. zakończyły się niepowodzeniami. Wyciągnięto wnioski, dokonano poprawek w konfiguracjach infrastruktury. Nie przeprowadzono kolejnych testów FO gdyż do przeprowadzenia takich testów wymagane jest okno serwisowe – czyli wyłączenie BDO na określony czas z ryzykiem przedłużenia tego czasu gdyby w czasie testowania doszło do niezaplanowanych sytuacji. Nie podjęto takiej decyzji. Jednym z powodów jest brak obsługi Trybu awaryjnego. Planowano przeprowadzenie testów FO po uruchomieniu trybu Awaryjnego. Po pozytywnym rezultacie FO możliwe jest zaakceptowanie produktu DR...*

Ponadto wyjaśnił, że: *...Bardzo ważnym narzędziem pracy stały się spotkania statusowe. Teoretycznie wstępnie pomyślane były jako spotkania kierownika projektu z kierownikami zespołów. Zaczęły odbywać się jednak w większym*

---

<sup>111</sup> Pismo z 11 grudnia 2020 r.

<sup>112</sup> Tj. Moduł Ewidencji odpadów, Moduł Zarządzania Kontem, Moduł Integryjny oraz. Integracji z Rejestrem BDO.

<sup>113</sup> Tj. Moduł Sprawozdawczości i Moduł Elektronicznych wniosków.

<sup>114</sup> Tj. Moduł Sprawozdawczość JAP.

<sup>115</sup> Tj. Moduł Raportowy.

<sup>116</sup> Tj. Moduł Potwierdzeń.

<sup>117</sup> Tj. Architektura rozwiązania.

<sup>118</sup> Tj. Szkolenia.

<sup>119</sup> Tj. Contact Center.

<sup>120</sup> Tj. Disaster Recovery.

gronie osób zaangażowanych w projekt co wpływało na polepszenie przepływu informacji pomiędzy zespołami. Głównymi narzędziami takich spotkań była analiza harmonogramu [...]. Harmonogram był analizowany w trybie cotygodniowym. [...] prezentowany jest przesuwany wykres typu Gantta wykreślany na podstawie danych wprowadzanych na bieżąco i agregowanych z poprzednich zestawień. [...] Dzięki temu na bieżąco monitorowany jest postęp prac, a także – w razie potrzeby – zmieniany jest/był zakres funkcjonalny dla danej wersji – także z wyodrębnieniem nowych zakresów i wersji w nadchodzących tygodniach. Harmonogram w takim ujęciu jest z jednej strony narzędziem dokumentującym realizację projektu, a z drugiej strony narzędziem podejmowania decyzji w trybie zwinnego prowadzenia projektu. W tym miejscu celowe jest przypomnieć, że projekt na poziomie wytwórczym realizowany był/jest zwinnie. Zwinność to także między innymi prowadzenie projektu, żeby maksymalizować cel nadrzędny czasami kosztem niezrealizowania jakiś celów mniej istotnych. Celem nadrzędnym dla projektu BDO było uruchomienie BDO w terminie ustawowym. Cel ten został osiągnięty.

(akta kontroli str. 1875, 1879-1882)

Najwyższa Izba Kontroli nie negując korzyści płynących z organizacji częstych spotkań roboczych celem omówienia statusu prac oraz uruchomienia 1 stycznia 2020 r. m.in. modułu ewidencji, zauważa, że pomimo cotygodniowego trybu spotkań nie zapewniono realizacji postanowień Porozumienia, bowiem proces utworzenia BDO był prowadzony niezgodnie z harmonogramem projektu określonym w załączniku nr 1 do Porozumienia.

(akta kontroli str. 1334-1412, 1946-1947, 2050)

Radca Ministra wyjaśnił, że: ...Na początku roku 2020 przystąpiono do prac nad aneksowaniem Porozumienia i nowym brzmieniem załącznika 2. W trakcie prac Ministerstwo zgodziło się na rezygnację z części wymagań, na przededefiniowanie oraz na zmianę terminów wejścia w życie innych funkcjonalności. Po podpisaniu nowego aneksu otwiera się możliwość uprządkowania nowego zakresu etapów i dokonania odbioru produktów zrealizowanych.

(akta kontroli str.1881)

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: W Aneksie nr 3 do ww. Porozumienia planowano zmienić Harmonogram ramowy określony w załączniku nr 1 do ww. Porozumienia, jednak w związku z rozważaną decyzją o przesunięciu terminu wejścia w życie modułu potwierdzeń, wstrzymano się z tą zmianą do czasu uchwalenia zmian ustawowych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1954-1955)

Prowadzenie projektu według harmonogramu operacyjnego, niezgodnego z harmonogramem projektu określonym w załączniku nr 1 do Porozumienia, stanowiło naruszenie postanowień Porozumienia.

- 2) Wdrożono moduły wytwarzane w ramach Produktów nr 1, 2 i 3 do stosowania przez użytkowników końcowych bez formalnego odbioru etapów projektu ze strony Ministerstwa, w tym testów akceptacyjnych poszczególnych modułów. W okresie objętym kontrolą uruchomiono w 2020 r. moduły Ewidencja i Sprawozdawczość w BDO, pomimo, że nie dokonano formalnego odbioru żadnego etapu projektu BDO realizowanego przez IOŚ-PIB.

(akta kontroli str. 1873-1884)

Dyrektor DGO wyjaśniła, że do 18 grudnia 2020 r.: ...odebrany został etap przygotowania Projektu [...], przy czym odebranie nie nastąpiło na podstawie przygotowanego dokumentu, lecz miało miejsce podczas spotkania podsumowującego (Kick-off Projektu BDO), które odbyło się 14 lutego 2019 r. Na spotkaniu tym, oprócz podsumowania właśnie etapu przygotowania Projektu BDO, nastąpiło również otwarcie kolejnego etapu wg. dokumentu DIP stanowiącego załącznik do Porozumienia.

Ponadto wyjaśniła, że: W chwili obecnej trwają prace zmierzające do zrealizowania odbiorów...

(akta kontroli str. 2058-2060, 2083)

W sprawie braku formalnego procesu odbioru produktów oraz nieokreślenia przez DGO kryteriów akceptacji oraz braku testów akceptacyjnych po stronie DGO, w tym braku formalnego potwierdzenia specyfikacji wymagań Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: ...IOŚ-PIB [...] miał obowiązek [...]:

- przygotować i przedstawić do akceptacji Zamawiającego scenariusze testowe osobno dla każdego Produktu FP.P01-FP.P09<sup>121</sup>;
- przedstawić do akceptacji Zamawiającego raport z pozytywnym wynikiem testów wewnętrznych dla każdego Produktu FP.P01-FP.P09<sup>122</sup>;
- przedstawić każdy z Produktów Faz Produkcyjnych do testów akceptacyjnych nie później niż miesiąc przed końcem każdej Fazy<sup>123</sup>;
- przygotować i udostępnić Zamawiającemu środowisko do testów akceptacyjnych<sup>124</sup>.

Powyższe wymagania nie były realizowane przez Wykonawcę, w związku z powyższym Zamawiający nie miał możliwości przeprowadzenia testów akceptacyjnych Produktów, a co za tym idzie formalnego odbioru produktów. Ministerstwo wielokrotnie zwracało się do IOŚ-PIB w czasie Spotkań Statusowych o udostępnienie środowiska testowego. IOŚ-PIB wskazywał, że nie jest w stanie przygotować takiego środowiska z uwagi na skierowanie wszystkich zasobów do realizacji zadań o wyższym priorytecie – wytwarzanie oprogramowania.

W sprawie braku formalnego odbioru etapów projektu BDO dyrektor DGO wyjaśniła także, że: ...Z uwagi na cel nadrzędny jakim było zrealizowanie terminów ustawowych wejścia w życie modułów BDO prowadzono równoległe działania dla etapów analitycznoprodukcyjnego i wdrożeniowego.

(akta kontroli str. 2083-2084)

Zgodnie z art. 21 ustawy o informatyzacji należy przeprowadzić badanie oprogramowania interfejsowego przed udostępnieniem po raz pierwszy oprogramowania interfejsowego do realizacji tego zadania, w celu zapewnienia interoperacyjności systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych<sup>125</sup>. Uruchomienie do stosowania przez użytkowników końcowych modułów BDO, tworzonych w ramach Produktów 1, 2, 3, bez odbioru końcowego danego etapu, w tym testów akceptacyjnych, zdaniem NIK należy uznać za naruszenie przepisów art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji oraz postanowień Porozumienia.

- 3) Nie prowadzono pełnej dokumentacji projektowej określonej w Porozumieniu. W protokole 1/2020 z kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w IOŚ-PIB w zakresie realizacji BDO w ramach Porozumienia stwierdzono m.in, że:

<sup>121</sup> Wymaganie WNF.FP.P10.01.

<sup>122</sup> Wymaganie WNF.FP.P10.03.

<sup>123</sup> Wymaganie WNF.FP.P10.04.

<sup>124</sup> Wymaganie WNF.FP.P10.06.

<sup>125</sup> Z zastrzeżeniem art. 24 tej ustawy.

- Nie odnotowano działań o charakterze nadzorczo-kontrolnym, wynikających z Dokumentu Inicjującego Projekt (DIP), a Rejestr Jakości oraz Dziennik Doświadczeń nie funkcjonowały w prowadzonym projekcie. Jak wynika z DIP Rejestr Jakości stanowi kluczowe narzędzie zapewnienia jakości i główne narzędzie komunikacji w tym obszarze pomiędzy Kierownikiem Projektu i Zespołami Roboczymi. Zgodnie z zapisami DIP wynikające z Rejestru Jakości wymagane kontrole dające wynik pozytywny są warunkiem odbioru Produktu.
- DIP wymienia reguły oraz dokumenty zgodnie z metodyką Prince2 (P2), za pomocą których Projekt powinien być zarządzany i prowadzony. W kontrolowanej dokumentacji stwierdzono brak odzwierciedlenia realizacji Projektu w zadeklarowanym modelu zarządzania. Ustalono także, że nie istniała dokumentacja oraz nie były podejmowane działania potwierdzające zarządzanie etapowe zgodne z wybraną metodyką.  
(akta kontroli str. 1559-1560)

Dyrektor DGO w sprawie podjęcia działań w związku z ustaleniami ww. kontroli wyjaśniła m.in., że: *Załącznik nr 2 do Porozumienia w pkt. 1 ppkt 1.2., w którym ujęto Wymagania dla Produktów Fazy Organizacyjnej, zobowiązuje Wykonawcę (wymaganie WNF.FO.P01.01) do prowadzenia zarządczych dokumentów projektowych zgodnie z założeniami metodyki PRINCE2 co najmniej takich jak: Dokument Inicjowania Projektu (DIP), Plan Organizacji Projektu, Karty Produktów, Harmonogram Projektu, Rejestr Ryzyk, Plan Komunikacji, Rejestr Zagadnień, Rejestr Jakości.*

*Zatem prowadzenie dokumentacji projektowej spoczywało na IOŚ-PIB. Rejestr Jakości z punktu widzenia komunikacji pomiędzy Kierownikiem Projektu a Kierownikami Zespołów nie jest istotnym dokumentem. Jego waga jest istotniejsza dla Wykonawcy w momencie przygotowywania i prowadzenia odbioru produktów.*

*Ponadto wyjaśniła, że: ...Aktualnie są prowadzone działania zmierzające do poprawy jakości dokumentacji i zamykania otwartych w projekcie etapów i odbierania kończonych produktów...*

(akta kontroli str. 2082-2087)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, w myśl którego niewytwarzanie dokumentacji zgodnie z wymogami Porozumienia można uznać za nieistotne z punktu widzenia komunikacji. Złożone wyjaśnienia dyrektor DGO stoją w sprzeczności z treścią Porozumienia<sup>126</sup>, bowiem Rejestr Jakości powinien odgrywać kluczową rolę w Projekcie, w celu zapewnienia jakości dostarczanych produktów, i powinien stanowić główne narzędzie komunikacji w obszarze jakości.

(akta kontroli str. 1350)

Nie wytwarzanie wymaganej dokumentacji projektowej, zdaniem NIK, świadczy o nierzetelnym działaniu w zakresie nadzoru DGO nad realizacją zadania przez IOŚ-PIB (pomimo odbywania cyklicznych spotkań), a także o postępowaniu niezgodnym z postanowieniami Porozumienia.

#### 8. Brak dostępu kierownika projektu BDO do zasobów BDO.

W Protokole nr 1/2020 z kontroli kompletności produktów zarządczych oraz zgodności realizacji procedur wdrożonych w ramach systemu BDO, przeprowadzanej w IOŚ-PIB od 15 września 2020 r. do 20 października 2020 r., stwierdzono, że: *Dostęp do przestrzeni BDO z ramienia Zleceniodawcy posiadali*

<sup>126</sup> Załącznik nr 1 do Porozumienia, str. 10.



*na dzień 24.09.2020: [...] Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, [...] członek zespołu merytorycznego ds. projektu systemu BDO, [...] członek zespołu merytorycznego ds. projektu systemu BDO (do końca czerwca 2020 r. kierownik projektu systemu BDO po stronie zamawiającego). Aktualny kierownik Projektu po stronie zamawiającego Pan [...] nie posiadał dostępu do powyższych przestrzeni.*

(akta kontroli str. 1559-1560, 2077-2079)

*W sprawie podjęcia działań w związku z ww. ustaleniem kontroli w IOS-PIB Dyrektor DGO wyjaśniła 18 grudnia 2020 r., że: Dostęp do tych zasobów nie jest krytyczny dla sprawnego prowadzenia Projektu przez Kierownika Projektu.*

(akta kontroli str. 2085)

*Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska dyrektora DGO, bowiem nie jest możliwe efektywne zarządzanie projektem bez dostępu do pełnej informacji, w tym do przestrzeni tworzonego systemu teleinformatycznego. Nie znajduje uzasadnienia brak działań korygujących, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że inni członkowie zespołu BDO, w tym poprzedni kierownik projektu, posiadali taki dostęp.*

*Zdaniem NIK brak dostępu kierownika projektu do zasobów BDO świadczy o nierzetelnym działaniu w zakresie zarządzania i nadzoru nad projektem BDO, w szczególności w sytuacji stwierdzonych uchybień w realizacji postanowień Porozumienia.*

9. *Utworzenie konta w JAP-BDO dla głównego użytkownika w Ministerstwie dopiero 3 listopada 2020 r., tj. 11 miesięcy od dnia rozpoczęcia gromadzenia w BDO danych z ewidencji odpadów.*

*Minister powinien posiadać pełny dostęp do informacji gromadzonych w BDO, zgodnie z załącznikiem do rozporządzeń w sprawie funkcjonowania BDO.*

*W toku oględzin BDO ustalono, że do 2 listopada 2020 r. żaden pracownik w Ministerstwie, ani sam Minister, nie posiadali konta użytkownika głównego w JAP-BDO umożliwiającego dostęp do danych gromadzonych w BDO.*

(akta kontroli str. 1801-1805)

*Sekretarz stanu wyjaśnił, że: ...zadania Ministra polegające na edycji oraz dostępie w pełnym zakresie do informacji gromadzonych w BDO spoczywały na Departamencie Gospodarki Odpadami. W terminie do 2 listopada br. nie było konieczności wcześniejszego posiadania konta JAP-BDO przez Ministra, które umożliwiłoby edycję oraz dostęp w pełnym zakresie do informacji gromadzonych w BDO. Wynika to m.in. z faktu, iż proces składania za pośrednictwem BDO sprawozdań za 2019 r. przez podmioty zakończył się 31 października br., które dodatkowo muszą zostać jeszcze zweryfikowane przez marszałków województw. Natomiast w przypadku samych marszałków województw zostaną przez nich złożone sprawozdania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi do MKiŚ dopiero do 31 grudnia br. Należy jednak zaznaczyć, że od stycznia 2020 r. pracownicy MKiŚ posiadali administracyjne konta służące do rozpatrywania formularzy o uzyskanie dostępu do JAP-BDO. Natomiast po 2 listopada 2020 r. MKiŚ uzyskał dostęp do modułu JAP jako Jednostka Administracji Publicznej wymieniona w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach. Ponadto w przypadku Rejestru-BDO za wpisywanie podmiotów na podstawie złożonych wniosków i z urzędu odpowiadają marszałkowie województw. Oni również są ustawowo odpowiedzialni za jakość danych i aktualizację wpisów w ww. rejestrze, zatem nie było również w tym zakresie potrzeby posiadania konta JAP przez MKiŚ od 1 stycznia 2020 r.*

(akta kontroli str. 1964)

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: *Administracyjne konta dla pracowników MKiŚ służące do rozpatrywania formularzy o uzyskanie dostępu do JAP-BDO zostały utworzone w styczniu 2020 r. Natomiast po 2 listopada 2020 r. MKiŚ uzyskał dostęp do Modułu JAP jako Jednostka Administracji Publicznej wymieniona w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach.*

(akta kontroli str. 2107-2110)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że złożone wyjaśnienia potwierdzają niezapewnienie w Ministerstwie Klimatu, a następnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wykonania uprawnień ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie pełnego dostępu do danych gromadzonych w BDO we wskazanym okresie, tj. od dnia uruchomienia istotnych elementów składowych BDO, tj. modułu ewidencji i sprawozdawczości. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska o braku konieczności dostępu przed 3 listopada 2020 r., bowiem dostęp do wszystkich danych i możliwość ich modyfikacji przez Ministra lub upoważnioną osobę powinny być zapewnione od dnia rozpoczęcia gromadzenia danych.

10. Brak w Rejestrze-BDO wykazu funkcjonujących spalarni i współspalarni odpadów, w podziale na województwa oraz w podziale na instalacje o przepustowości poniżej 2 Mg na godzinę oraz instalacje o mocy przerobowej 2 Mg na godzinę lub więcej, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 9 uod.

(akta kontroli str. 1779)

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że na 16 grudnia 2020 r.: *...wyszukiwarka dostępna w ramach Rejestru-BDO pozwala generować wykazy m.in. podmiotów gospodarujących odpadami, w tym również prowadzących spalarnie i współspalarnie, wg. województwa, stosowanego procesu przetwarzania (R/D) i kodów odpadów przetwarzanych w instalacji. Należy podkreślić, że prowadzenie instalacji w postaci spalarni lub współspalarni związane jest z obowiązkiem posiadania odpowiedniej decyzji środowiskowej, na podstawie której marszałek województwa obowiązany jest do dokonywania wpisu w Rejestrze-BDO z urzędu. Dopiero na podstawie danych z decyzji uzupełniane są przez marszałka w Rejestrze-BDO informacje o podmiocie wpisywanym z urzędu. Problem, który uniemożliwia przedstawienie pełnego wykazu, o którym mowa w art. 49 ust. 9 ustawy o odpadach, w chwili obecnej wynika m.in. z niewłaściwego uzupełniania zakresu danych o instalacji (zawartych w decyzji) przez marszałków województw przy wpisywaniu podmiotu. Przyczyną może być wpisywanie tylko podstawowych informacji z decyzji do Rejestru-BDO oraz/lub sposób i zakres informacji wydanej decyzji, która może uniemożliwiać wpisanie odpowiednich informacji, na podstawie których możliwa byłaby późniejsza identyfikacja podmiotu zgodna z art. 49 ust. 9 ustawy o odpadach.*

(akta kontroli str. 1954)

Zgodnie z art. 49 ust. 9 uod Rejestr-BDO powinien zawierać wykaz funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów. Minister powinien również, zgodnie z art. 81 ust. 5 uod, zapewnić koordynację realizacji przez marszałków województw zadań, o których mowa w art. 80 ust. 1 uod. Ponadto zgodnie z rozporządzeniami w sprawie funkcjonowania BDO, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą ministrowie właściwi do spraw środowiska, a następnie klimatu posiadali uprawnienia do wszystkich danych gromadzonych w BDO, w tym ich modyfikacji.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Zadania określone w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach przypisane są do realizacji marszałkom województw. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie prowadzi nadzoru ani nie*

*koordynuje realizację zadań marszałka, gdyż nie ma takiego ustawowego upoważnienia.*

(akta kontroli str. 2059)

*W Ministerstwie nie monitorowano zakresu informacji gromadzonych w BDO. W tej sprawie dyrektor DGO wyjaśniła, że: Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, określającymi zasady funkcjonowania bazy, jak również prowadzenia Rejestru-BDO, Ministerstwo nie ma uprawnień do ingerowania w informacje zwarte w BDO. Zgodnie z ww. ustawą za m.in. prowadzenie i aktualizowanie BDO (w tym rejestru), przetwarzanie informacji gromadzonych w BDO odpowiedzialni są marszałkowie województw.*

(akta kontroli str. 1491)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. stanowiska dyrektor DGO. 3 grudnia 2020 r., w drodze aneksu nr 3 do Porozumienia, Minister powierzył realizację zadania, o którym mowa w art. 81 ust. 5 uod. Tym samym Minister potwierdził, iż zadanie to leży w jego gestii, a wyjaśnienia złożone przez dyrektor DGO nie są zgodne ze stanem rzeczywistym.

Brak ww. wykazu w Rejestrze-BDO stanowił naruszenie art. 49 ust. 9 uod. Ponadto zdaniem NIK brak koordynacji w Ministerstwie działań, o których mowa w art. 80 ust. 1 uod, świadczy o nierzetelnym, a jednocześnie niezgodnym z art. 81 ust. 5 uod postępowaniu do 3 grudnia 2020 r.

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie podejmowane były działania mające na celu utworzenie BDO. Wykonywano umowę z NFOŚiGW, zawartą w 2014 r. w celu zapewnienia finansowania dla projektu BDO ze środków krajowych, przeprowadzono dialog techniczny niezbędny do określenia wymagań oraz oszacowania kosztów projektu BDO. Podjęto działania w celu zapewnienia szkoleń i informacji dla użytkowników BDO. Niemniej zmiany podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie i wdrożenie BDO (kolejno Minister, GIOŚ, Minister, IOŚ-PIB) miały negatywny wpływ na terminowość realizacji projektu. W ustawowym terminie, tj. do 24 stycznia 2018 r. Minister uruchomił jedynie jeden integralny element BDO, tj. rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 uod. Komunikat w tej sprawie został ogłoszony przez Ministra Środowiska w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski* w dniu uruchomienia rejestru. Do 18 grudnia 2020 r., tj. do dnia zakończenia kontroli, ani Minister Środowiska ani minister właściwy do spraw klimatu nie ogłosili komunikatu o uruchomieniu BDO. Tym samym BDO nie zostało formalnie uruchomione, pomimo iż od 1 stycznia 2020 r. ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość realizowana jest przy pomocy modułów wytworzonych w ramach projektu BDO. DGO nie udostępniło IOŚ-PIB jako wykonawcy BDO testów akceptacyjnych. Wdrożenie poszczególnych funkcjonalności w BDO na potrzeby gromadzenia danych z zakresu ewidencji odpadów oraz sprawozdawczości następowało pomimo braku ich odbioru w Ministerstwie i przeprowadzenia testów akceptacyjnych. Tym samym dopuszczono się naruszenia warunków prowadzenia projektu BDO oraz wymagań art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o informatyzacji. Nie zapewniono w BDO funkcjonalności istotnych z punktu widzenia zadań realizowanych przez podmioty, o których mowa w art. 83 ust. 1 uod. Stwierdzono brak możliwości generowania raportów, eksportu danych, wyszukiwania określonych informacji. Ponadto, w Ministerstwie nie zapewniono koordynacji zadań, o której mowa w art. 81 ust. 5 uod, ani nie monitorowano zakresu informacji gromadzonych w BDO. Zaciągnięto także, z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 3 upf, zobowiązania finansowe na rok 2018, w ramach umów zawartych lub aneksowanych w okresie od 2 października 2017 r. do 30 marca 2018 r.

## 2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarującymi odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi

W okresie objętym kontrolą prowadzone były prace legislacyjne w zakresie odpadów poużytkowych. Dotyczyły one m.in.:

1. Ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>127</sup>.

W Ocenie Skutków Regulacji (OSR) wskazano na potrzebę wprowadzenia rozwiązań mających na celu ograniczenie zużycia lekkich toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, stosownie do wymagań dyrektywy 2015/720<sup>128</sup>. Rekomendowanym rozwiązaniem było wprowadzenie dodatkowej opłaty za lekką torbę na zakupy z tworzywa sztucznego, co miało zniechęcić klientów do korzystania z tych toreb. W dokumencie wskazano przykłady wprowadzenia rozwiązań prawnych, które doprowadziły do ograniczenia stosowania tego typu toreb w innych krajach. Do podmiotów, na które oddziałuje projekt ustawy zaliczono: producentów, importerów oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowego nabycia toreb z tworzywa sztucznego oraz opakowań alternatywnych do toreb z tworzywa sztucznego; punkty sprzedaży towarów lub produktów odpowiedzialne za pobór opłaty; konsumentów; marszałków województw; wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej oraz NFOŚiGW. Projekt ustawy został skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania we wrześniu 2016 r. Uwagi do projektu zgłosiły m.in. urzędy marszałkowskie, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, stowarzyszenia oraz izby gospodarcze<sup>129</sup>. Ustawa została ogłoszona 7 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 22-47)

W zakresie przeprowadzonej analizy *ex-post* ustawy dyrektor DGO wyjaśniła, że analizy nakierowane były na kwestię redukcji toreb na zakupy z tworzywa sztucznego. Analiza danych i doniesień branżowych z pierwszego roku obowiązywania opłaty recyklingowej, wprowadzonej ustawą, pokazała tendencję oferowania przez prowadzących jednostki handlowe, w miejsce toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości do 50 mikrometrów, toreb z tworzywa sztucznego o nieco większej grubości. Torby te nie podlegały opłacie recyklingowej i mogły być oferowane przez prowadzących jednostki handlowe za dowolną opłatą lub nawet za darmo. W związku z powyższym, aby zapobiec takim praktykom ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wprowadzony został obowiązek pobierania opłaty recyklingowej także od pozostałych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej.

(akta kontroli str. 1024-1037)

2. Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>130</sup>.

<sup>127</sup> Dz. U. poz. 2056, ze zm.

<sup>128</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz.Urz.UE.L.115.11 z dnia 6 maja 2015 r.).

<sup>129</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290004/katalog/12379534#12379534>

<sup>130</sup> Dz. U. poz. 2422, ze zm.

Zgodnie z OSR konieczność wprowadzenia zmian w ustawie wynikała z wejścia w życie dyrektywy 2015/1127<sup>131</sup>, rozporządzenia 1357/2014<sup>132</sup> i rozporządzenia 2017/997<sup>133</sup>. Rekomendowano uchylenie załącznika nr 3 do ustawy o odpadach; zmianę załącznika nr 1 do ustawy o odpadach; modyfikację przepisów dotyczących BDO – w zakresie zmiany w regule finansowej określającej wysokość środków finansowych niezbędnych do utworzenia oraz obsługi BDO; dokonanie zmian dotyczących sposobu prowadzenia ewidencji odpadów, w szczególności w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Oddziaływanie projektu ustawy objęło: spalarnie odpadów spalające odpady komunalne; podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów oraz odbierające odpady komunalne. Jako oczekiwany efekt wskazano m.in. uzyskanie większej przejrzystości w zakresie przepisów stosowanych przez działające na obszarze Polski podmioty; pełnej transpozycji dyrektywy 2015/1127; możliwość bieżącej informacji na temat ilości zbieranych, transportowanych odpadów oraz miejsca ich przekazania lub przetwarzania. Projekt ustawy został skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania w listopadzie 2016 r. Uwagi do projektu zgłosiły m.in. urzędy marszałkowskie, urzędy miast, izby gospodarcze<sup>134</sup>. Ustawa została ogłoszona 22 grudnia 2017 r. (akta kontroli str. 51-224)

Analiza *ex-post* ustawy nie została przeprowadzona. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *z uwagi na charakter i zakres zmian wprowadzonych niniejszą ustawą nie przeprowadzono analizy ex-post funkcjonowania ustawy. W związku z przesunięciem terminu uruchomienia [...] BDO, na dzień 1 stycznia 2019 r., konieczne było dostosowanie przepisów przejściowych w zakresie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców. Również zmiany sposobu finansowania BDO wynikały bezpośrednio ze zmiany harmonogramu wdrażania systemu.* (akta kontroli str. 1024-1037)

3. Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

W OSR wskazano na potrzebę rozwiązania problemu porzucania odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami oraz nasilające się zjawisko występowania pożarów miejsc magazynowania lub składowania odpadów. Rekomendowano wprowadzenia obowiązku posiadania zabezpieczenia roszczeń dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami; wprowadzenie przepisu nakazującego posiadanie na własność terenu, na którym będzie prowadzona gospodarka odpadami; doszczegółowienie wymagań dla magazynowania odpadów; wprowadzenie wymogu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów; dopuszczenie obiektu, w tym miejsc magazynowania odpadów do użytkowania na podstawie opinii Państwowej Straży Pożarnej; możliwość odmowy wydania decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów dotyczących gospodarki odpadami; zmianę w zakresie uprawnień organów ochrony środowiska do wydania zezwoleń na zbieranie odpadów; wprowadzenie

<sup>131</sup> Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1127 z dnia 10 lipca 2015 r. zmieniająca załącznik II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz.UE.L.2015.184.13 z dnia 11 lipca 2015 r.).

<sup>132</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz.UE.L.2014.365.89 z dnia 19 grudnia 2014 r.).

<sup>133</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniające załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz.Urz.UE.L.2017.150.1 z dnia 14 czerwca 2017 r.).

<sup>134</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292406/katalog/12393211#12393211>

w ustawach: o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>135</sup>, Prawo o ruchu drogowym<sup>136</sup> oraz o transporcie drogowym<sup>137</sup> przepisów mających na celu umożliwienie prowadzenia organom kontrolnym efektywnego nadzoru nad działalnością dotyczącą transportu odpadów. Oczekiwanym efektem rekomendowanych działań było ograniczenie i wyeliminowanie liczby przypadków zaprzestania prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami w celu uniknięcia skutków finansowych związanych z zagospodarowaniem zgromadzonych w czasie działalności odpadów oraz konieczności likwidacji skutków zanieczyszczeń z tego powodu wód oraz gleby. Projekt ustawy został skierowany do konsultacji publicznych i opiniowania w czerwcu 2018 r. Uwagi zgłosiły m.in. urzędy marszałkowskie, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia<sup>138</sup>. Ustawa została ogłoszona 21 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 225-287)

W listopadzie 2019 r. opracowany został przez DGO we współpracy z GIOŚ dokument *Ocena ex-post: 1) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1592); 2) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1479)*. W ocenie efektów wprowadzonych regulacji jako dotychczas zaobserwowane pozytywne skutki wprowadzenia nowych przepisów wskazano: zmniejszenie liczby pożarów nagromadzonych odpadów; wzrost aktywności i skuteczności organów administracji oraz właściwych służb; zwiększenie liczby kierowanych do Inspekcji Ochrony Środowiska zgłoszeń; zwiększenie wykrywalności naruszania obowiązujących przepisów z zakresu gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 1024-1037, 1307)

W listopadzie 2018 r. Dyrektor DGO przekazała do zaopiniowania przez Zespół do spraw Ocen Skutków Regulacji (Zespół OSR) projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Projekt ustawy miał na celu dokonanie transpozycji *pakietu odpadowego* obejmującego dyrektywy 2018/851; 2018/850<sup>139</sup>; 2018/852, 2018/849<sup>140</sup>. OSR został zaakceptowany przez Przewodniczącego Zespołu OSR w styczniu 2020 r. W maju 2020 r. kierownictwo Ministerstwa przyjęło wnioski o wprowadzenie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu wyraził zgodę na wprowadzenie projektu ustawy do wykazu w lipcu 2020 r. W październiku 2020 r. projekt ustawy został wysłany do opiniowania, uzgodnień i konsultacji publicznych.

(akta kontroli str. 7-12, 608-654, 655-693, 1021-1037, 1256-1265, 1306)

W 2016 r. w Ministerstwie opracowano *Założenia pilotażowego programu priorytetowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym*. Program pilotażowy został skierowany do 5 gmin: Krasnobród (woj. lubelskie), Tuczo (woj. zachodniopomorskie), Wieluń (woj. łódzkie), Łukowica (woj. małopolskie)

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm.).

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.), dalej: *ustawa – Prawo o ruchu drogowym*.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.).

<sup>138</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312419/katalog/12514885#12514885>

<sup>139</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz.U.UE.L.2018.150.100 z dnia 14 czerwca 2018 r.).

<sup>140</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wyciągniętych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz.U.UE.L.2018.150.93 z dnia 14 czerwca 2018 r.).

i Sokoły (woj. podlaskie). Dyrektor DGO wyjaśniła, że gminy biorące udział w pilotażu zostały wskazane przez ówczesnego Ministra. Przed złożeniem wniosków o dofinansowanie gminy zobowiązane były opracować *Koncepcję wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie*. Koncepcja podlegała zaopiniowaniu przez Ministra i uzgodnieniu z NFOŚiGW. Kolejnym etapem było zawarcie porozumienia z gminami w zakresie dofinansowania wybranych przedsięwzięć. Wszystkie objęte programem gminy opracowały koncepcje i zawarły z NFOŚiGW porozumienia o współpracy w zakresie wdrażania programu priorytetowego 2.4 *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy*. Ministerstwo opiniowało przedłożone przez gminy wnioski o dofinansowanie. Gmina Krasnobród odstąpiła od realizacji programu z powodu braku akceptacji przez radę miejską możliwości zaciągania zobowiązań finansowych. Gmina Sokoły nie złożyła wniosku o dofinansowanie w wymaganym terminie. Ostatecznie zawarte zostały umowy z gminami:

1. Wieluń na realizację przedsięwzięcia *Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastruktura towarzyszącą* – całkowity koszt przedsięwzięcia i wnioskowana kwota dofinansowania wyniosły 6 813,6 tys. zł, z tego: 3 406,8 tys. zł dotacji i 3 406,8 tys. zł pożyczki;
2. Tuczno na realizację przedsięwzięć:
  - *Modernizacja oczyszczalni ścieków w Tucznie* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 5 070,0 tys. zł, z tego: 2 535,0 tys. zł dotacji i 2 535,0 tys. zł pożyczki;
  - *Modernizacja stacji uzdatniania wody w miejscowości Tuczno* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 2 180,0 tys. zł, z tego: 1 090,0 tys. zł dotacji i 1 090,0 tys. zł pożyczki;
  - *Termomodernizacja gminnego budynku użyteczności publicznej* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 354,6 tys. zł, z tego: 177,3 tys. zł dotacji oraz 177,3 tys. zł pożyczki;
  - *System biologicznych oczyszczalni ścieków* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 361,8 tys. zł, z tego: 180,9 tys. zł dotacji i 180,9 tys. zł pożyczki;
3. Łukowica na realizację następujących przedsięwzięć:
  - *Segregacja odpadów w Gminie Łukowica* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 40,0 tys. zł, z tego: 20,0 tys. zł dotacji i 20,0 tys. zł pożyczki;
  - *Innowacyjna technologia pozyskiwania energii odnawialnej w Gminie Łukowica* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 1 517,0 tys. zł, z tego: 758,5 tys. zł dotacji i 758,5 tys. zł pożyczki;
  - *Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica* – całkowity koszt przedsięwzięcia i kwota dofinansowania wyniosły 400,0 tys. zł, z tego: 320,0 tys. zł dotacji i 80,0 tys. zł pożyczki.

W zakresie nadzoru Ministra nad stanem zaawansowania programu dyrektor DGO wyjaśniła, że za realizację pilotażu i bezpośrednie kontakty z gminami odpowiadał NFOŚiGW, natomiast opiekę nad realizowanym programem pełnił były już Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej. Przedstawiciel resortu brał udział w spotkaniach organizowanych z przedstawicielami wybranych gmin i NFOŚiGW, miał także stały kontakt telefoniczny i mailowy z gminami i NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 856-858, 1038-1249, 1299-1302)

Zgodnie z zarządzeniem Ministra<sup>141</sup> od 27 maja 2020 r. koordynowanie realizacji zadań Ministra związanych z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym należało do zadań DGO. W DGO nie były podejmowane działania dotyczące realizacji programu. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Obecny etap realizacji programu pilotażowego [...] nie wymagał podejmowania działań przez Departament Gospodarki Odpadami od dnia 27 maja 2020 r. Program jest realizowany przez NFOŚiGW, zostały podpisane umowy oraz rozpoczęto wypłatę środków na realizację przedsięwzięć oraz, że według stanu na dzień 19.11.2020 r. wypłacone zostały środki na realizację przedsięwzięcia przez gminę Wieluń w kwocie 2 344 090,41 zł dotacji i 2 344 090,42 zł pożyczki.*

(akta kontroli str. 5-21, 856-867)

W listopadzie 2019 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie, w odpowiedzi na pismo Zastępcy Prezesa NFOŚiGW z prośbą o sugestie dotyczące programu pilotażowego, zasugerował kontynuowanie programu *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie* w formule konkursowej oraz skorygowanie kryteriów oceny projektów w oparciu o dotychczasowe doświadczenia NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1038-1249)

Minister nie posiadał dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby mu weryfikację stanu faktycznego rocznych raportów GIOŚ o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2015-2018 oraz rocznych raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem za lata 2015-2018.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *...Minister [...] nie posiada dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby mu weryfikację stanu faktycznego. Niemniej jednak, przed złożeniem przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oficjalnej wersji rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, przekazywana jest robocza wersja dokumentu, do której Minister może złożyć uwagi. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w przypadku ewentualnych wątpliwości co do przedłożonych danych, Minister [...] mógłby wystąpić pisemnie do danego Urzędu (GIOŚ, Prezesa UOKiK, właściwego marszałka) z prośbą o udostępnienie niezbędnych danych na potrzeby weryfikacji zapisów zawartych w ww. rocznym raporcie. Niemniej jednak przekazywane dane, uprzednio weryfikowane przez szereg pracowników wskazanych jednostek, nie budziło w kontrolowanym okresie wątpliwości w stopniu, w jakim wymagałoby to wskazanego działania. [...] Podobnie, jak w przypadku raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami [...], przed złożeniem przez GIOŚ oficjalnej wersji raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem przekazywana jest robocza wersja dokumentu, do której Minister może złożyć uwagi. W przypadku, gdyby przekazywane dane budziły istotne wątpliwości, Minister mógłby wystąpić do GIOŚ z prośbą o dokonanie dodatkowej weryfikacji lub udostępnienie niezbędnych danych, aby taka dodatkowa weryfikacja została przeprowadzona przez pracowników ministerstwa. Dla danych za lata 2015-2018 nie zidentyfikowano konieczności przeprowadzenia takiej dodatkowej weryfikacji.*

(akta kontroli str. 859-867)

W zakresie współpracy Ministra z Inspekcją Ochrony Środowiska w obszarze gospodarki odpadami użytkowymi prowadzona była korespondencja dotycząca m.in. interpretacji przepisów w zakresie wystawiania dokumentów DPR i DPO; klasyfikacji procesów przetwarzania odpadów opakowaniowych w myśl załącznika

<sup>141</sup> Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. MK poz. 28, ze zm.).



nr 1 do uod; zakwalifikowania produktu powstałego w wyniku pirolizy zużytych opon. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Ministerstwo [...] pozostaje w kontakcie z Inspekcją Ochrony Środowiska oraz urzędami marszałkowskimi, które to w drodze decyzji mogą unieważnić dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR, które nie potwierdzają faktycznego przetworzenia odpadów opakowaniowych. Kontakt ten w latach 2016-2020 sprowadzał się do udzielania niewiążących interpretacji prawnych z zakresu ustawy [...] o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi...*

(akta kontroli str. 859-867, 983-1016)

Minister dysponował danymi za lata 2016-2018 dotyczącymi m.in. liczby pojazdów zarejestrowanych; średniego wieku pojazdów; liczby pojazdów wyrejestrowanych. Dyrektor DGO wyjaśniła, że Ministerstwo obecnie nie posiada danych z systemu CEPiK za 2019 r. i 2020 r. Dane te będą uwzględniane przy sporządzaniu do Komisji Europejskiej sprawozdań RP na temat osiągniętych poziomów odzysku oraz ponownego użycia i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji odpowiednio w 2021 r. i w 2022 r.

(akta kontroli str. 1266-1270, 1303-1304)

Odnosząc się do skuteczności wprowadzonych ustawą – Prawo o ruchu drogowym sankcji za nieterminowe zarejestrowanie i wyrejestrowanie pojazdów dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Zmiana przepisów wprowadzająca kary za nieterminowe wyrejestrowanie pojazdu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., a więc w okresie poprzedzającym pandemię. Jest to więc, w mojej ocenie, zbyt krótki okres, aby jednoznacznie ocenić skuteczność wprowadzonych przepisów. Niemniej jednak uważam, że powyższa zmiana przepisów w znacznym stopniu ograniczy brak aktualnych danych w ewidencji CEPiK w zakresie rejestrowanych pojazdów.*

(akta kontroli str. 1024-1037)

W styczniu 2019 r. dyrektor DGO otrzymała pismo Prezesa Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów dotyczące praktyki potrącania przez firmy zajmujące się przerobem złomu części masy przyjmowanych odpadów na poczet zanieczyszczeń, a w konsekwencji wpisywania w karcie przekazania odpadu mniejszej masy odpadów niż faktycznie przekazana. W odpowiedzi zastępca dyrektora DGO stwierdziła, że podmiot przyjmujący odpady może ocenić, że przekazane odpady zawierają zanieczyszczenia, ale nie jest to podstawą do korekty masy odpadów wskazanych w karcie. W przypadku gdy jest to inny rodzaj materiału niż wskazany w karcie, należy sklasyfikować go zgodnie z katalogiem odpadów i ująć go w karcie przekazania odpadów pod innym kodem odpadu. Natomiast, jeżeli jakość odpadu nie odpowiada odbiorcy może on odmówić przyjęcia odpadów.

(akta kontroli str. 288-295)

Pracownicy Ministerstwa uczestniczyli w wymianie informacji w sprawach dotyczących sprzętu oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w ramach sieci EWRN (European WEEE Register Network), pomiędzy przedstawicielami krajowych rejestrów sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

(akta kontroli str. 856-867, 967-982, 1310-1312)

Ministerstwo w latach 2016-2020 nie zleciło analiz w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i poużytkowymi. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *...poza omawianymi wewnątrz Departamentu rozwiązaniami służącymi uszczelnieniu gospodarki odpadami, które owocowały jedynie notatkami roboczymi pracowników i późniejszymi zmianami legislacyjnymi, nie sporządzano dokumentów specjalistycznych w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 1256-1265)

W kontrolowanym okresie Ministerstwo nie zlecało analiz w zakresie możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów poużytkowych, w tym opakowaniowych. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Z raportów dotyczących osiągania przez przedsiębiorców celów określonych w poszczególnych ustawach produktowych wynika, że były one w większości osiągane, a w wielu przypadkach były osiągane cele na poziomie wyższym niż wymagany. Mając na uwadze osiąganie celów m.in. w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych uznano, że w tym zakresie dotychczasowy potencjał recyklingu zapewnia uzyskanie wymaganych prawem UE poziomów.*

(akta kontroli str. 1277, 1280-1282)

W latach 2016-2020 Minister otrzymywał od marszałków województw zbiorcze sprawozdania dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych, o których mowa w art. 237c uod. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Weryfikacja odbywała się przez sprawdzenie danych wskazanych w sprawozdaniach ze względu na ich wielkość, czy nie są widocznie wyższe albo niższe na tle pozostałych danych. W przypadku wątpliwości dane były porównywane z danymi wskazanymi w zbiorczym raporcie z poprzedniego roku lub następował roboczy kontakt telefoniczny z osobą sporządzającą dane sprawozdanie oraz Kontakty telefoniczne, w tym z pracownikami urzędów marszałkowskich, nie są dokumentowane ponieważ odbywają się na poziomie roboczym.*

W latach 2016-2020 Minister otrzymywał od marszałków województw informacje, o których mowa w art. 53 ust. 6 ugo00. Dyrektor DGO wyjaśniła, że były one przekazywane ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz GIOŚ do wiadomości i nie wymagały weryfikacji.

(akta kontroli str. 1256-1265, 1286-1293, 1278-1282, 1308)

W zakresie ewidencji odpadów przyjęto rozwiązanie umożliwiające podawanie, zarówno przez podmiot przekazujący odpady jak i podmiot odbierający odpady, różnych mas odpadów. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Wynika to z uwagi na możliwe oddziaływanie czynników atmosferycznych podczas odbywania się transportu odpadów, w wyniku których masa odpadów które wyruszyły w transport będzie inna niż ta po zakończeniu transportu. Ponadto w przypadku, gdy podmiot przejmujący odpady uzna, że podmiot przekazujący odpady wprowadził na KPO/KPOK błędny kod i rodzaj lub masę odpadów, jest możliwe odrzucenie takiej karty. Podmiot przekazujący odpady ma możliwość edycji karty ze statusem „Odrzucona” w zakresie zmiany kodu i masy odpadów. Po korekcie przez przekazującego, karta zostaje ponownie przekazana do przejmującego odpady do ostatecznego zatwierdzenia. W przypadku, gdy podmiot przekazujący nie dokona korekty masy, system umożliwi zapisanie i zewidencjonowanie różnej masy odpadów zarówno po stronie przekazującego, jak również przejmującego odpady, na kartach ewidencji odpadów prowadzonych odpowiednio przez te podmioty.*

(akta kontroli str. 1024-1037)

W Ministerstwie zostały sporządzone m.in. sprawozdania:

- z wykonania dyrektywy 94/62/WE<sup>142</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. w sierpniu 2016 r.;
- z transpozycji i wykonania dyrektywy 2000/53/WE<sup>143</sup> za okres od dnia 21 kwietnia 2014 r. do dnia 20 kwietnia 2017 r. w styczniu 2018 r.;

<sup>142</sup> Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U.UE.L.1994.365.10 z dnia 31 grudnia 1994 r., ze zm.).

<sup>143</sup> Dyrektywa 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U.UE.L.2000.269.34 z dnia 21 października 2000 r., ze zm.).

- z wykonania dyrektywy 2002/96/WE<sup>144</sup> za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. w czerwcu 2016 r.;
- z wykonania dyrektywy 2006/66/WE<sup>145</sup> za okres od dnia 27 września 2012 r. do dnia 27 września 2015 r. w czerwcu 2016 r.

(akta kontroli str. 856-913)

W zakresie odpadów opakowaniowych sprawozdania dla Komisji Europejskiej były przygotowywane na podstawie zbiorczych sprawozdań o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowych, sporządzanych przez marszałków województw na podstawie art. 237c ust. 1 uod. W zakresie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego dane pochodziły z raportów GIOŚ o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. W zakresie zużytych baterii i zużytych akumulatorów dane pochodziły z raportów GIOŚ o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, a także ze sprawozdań o wydajności recyklingu procesu recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów. W zakresie pojazdów wycofanych z eksploatacji informacje pochodziły m.in. ze zbiorczych informacji o pojazdach wycofanych z eksploatacji sporządzanych corocznie przez NFOŚiGW, danych z urzędów marszałkowskich na temat prób strzępienia oraz masy pojazdów poddanych strzępieniu, danych z CEPiK, informacji uzyskanych z GIOŚ o liczbie wydanych decyzji zezwalających na wywóz z kraju lub tranzyt pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(akta kontroli str. 1024-1037, 1307)

Minister nie zawierał porozumień, o których mowa w art. 26 ugo00. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *[...] branża opakowaniowa nie była takim porozumieniem zainteresowana. Ministerstwo nie otrzymało żadnej deklaracji wyrażającej chęć zawarcia porozumienia w tym okresie.*

(akta kontroli str. 5-21, 856-867)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Pomimo prowadzonych w Ministerstwie prac związanych z transpozycją *pakietu odpadowego* pełna transpozycja dyrektywy 2018/852 i dyrektywy 2018/851 nie została przeprowadzona w terminie określonym w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851, tj. do dnia 5 lipca 2020 r.<sup>146</sup>

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Oficjalny proces legislacyjny dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach – UC43 (który transponuje pozostałe, nietransponowane przed 5 lipca 2020 przepisy dyrektyw pakietu odpadowego) poprzedzony został obszernymi prekonsultacjami [...]. Konieczność wypracowania konsensu pomiędzy oczekiwaniami przedstawicieli różnych grup interesów przełożyła się na konieczność organizacji licznych spotkań konsultacyjnych na przełomie 2019 i 2020 roku. Ich charakter oraz duże zainteresowanie, jakim się cieszyły, spowodowały konieczność wydłużenia pierwotnego czasu, na jaki były planowane, co również przełożyło się na ogólny harmonogram pracy nad transpozycją pakietu odpadowego [...] konieczne było wstrzymanie się z rozpoczęciem oficjalnego procesu legislacyjnego do czasu wydania decyzji wykonawczych i delegowanych przewidzianych w dyrektywach pakietu*

<sup>144</sup> Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (Dz.U.UE.L.2003.37.24 z dnia 13 lutego 2003 r., ze zm.).

<sup>145</sup> Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów (Dz.U.UE.L.2006.266.1 z dnia 26 września 2006 r., ze zm.).

<sup>146</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339505/katalog/12730145#12730145>

odpadowego. [...] Opóźnienia w wydaniu decyzji przez Komisję Europejską przekładały się bezpośrednio na opóźnienia w procedowaniu projektu ustawy transponującej dyrektywy 2018/851 oraz 2018/852. [...] decyzje istotne dla określenia sposobu organizacji systemu zbierania danych na temat odpadów żywności zostały wydane po terminie:

- decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/1597<sup>147</sup> [...], została opublikowana pod koniec września 2019 r. i weszła w życie z dniem 17 października 2019 r. Akt delegowany w tym zakresie powinien zostać wydany do 31 marca 2019 r.;
- decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2000<sup>148</sup> [...], została opublikowana na początku grudnia 2019 r. Decyzja w tym zakresie powinna zostać przyjęta do 31 marca 2019 r.

Biorąc pod uwagę, że kategoria odpadów żywności pojawiła się po raz pierwszy właśnie w dyrektywie 2018/851, treść powyższych decyzji miała wpływ nie tylko na sprawozdawczość w tym zakresie, ale również na kształt innych regulacji dotyczących lub powiązanych z odpadami żywności. [...] akt wykonawczy mający na celu ustanowienie wspólnej metody przekazywania informacji o ponownym użyciu produktów nie został jeszcze wydany. Termin na wydanie decyzji nie został dotrzymany. [...] Również do dnia 31 marca 2019 r. Komisja Europejska miała przyjąć akt wykonawczy ustanawiający format zgłaszania tych danych. Powyższe decyzje są istotne dla określenia sposobu organizacji systemu zbierania danych na temat ponownego użycia oraz określenia stosownych rozwiązań legislacyjnych w ustawie transponującej dyrektywę [...] trwają jeszcze prace nad kształtem projektu decyzji wykonawczej ustanawiającej wspólną metodologię, format sprawozdawczości i sprawozdania z kontroli jakości w celu zgłaszania ponownego użycia produktów, co uniemożliwia obecnie przyjęcie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie w kraju [...] z opóźnieniem wydane zostały poniższe decyzje, które mają bezpośredni wpływ na sposób organizacji systemu raportowania odpadami komunalnymi:

- decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004<sup>149</sup> [...], została opublikowana 20 czerwca 2019 r. Decyzja w tym zakresie powinna zostać przyjęta do 31 marca 2019 r. [...] dopiero znajomość ostatecznego kształtu tej decyzji daje możliwość pełnego wdrożenia przepisów dyrektywy, określających zasady obliczania poziomów recyklingu odpadów komunalnych;
- Komisja Europejska zobowiązana była do 31 marca 2019 r. przyjąć akty wykonawcze określające zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych, w szczególności w odniesieniu do wspólnej metody obliczania masy metali poddanych recyklingowi, w tym kryteriów jakościowych dla metali pochodzących z recyklingu w celu zapewnienia jednolitych warunków stosowania. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r., zawiera metodę obliczania masy metali poddanych recyklingowi, jednak nadal brak kryteriów jakościowych dla metali pochodzących z recyklingu, co w efekcie uniemożliwia pełne wdrożenie przepisów w tym zakresie;

<sup>147</sup> Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/1597 z dnia 3 maja 2019 r. uzupełniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do wspólnej metody i minimalnych wymagań jakościowych dla jednolitego pomiaru poziomów odpadów żywności (Dz.U.U.E.L.2019.248.77 z dnia 27 września 2019 r.) – przyp. kontrolera.

<sup>148</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2000 z dnia 28 listopada 2019 r. ustanawiająca format zgłaszania danych dotyczących odpadów żywności oraz przekazywania sprawozdań z kontroli jakości zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz.U.U.E.L.2019.310.39 z dnia 2 grudnia 2019 r.) – przyp. kontrolera.

<sup>149</sup> Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r. określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (Dz.U.U.E.L.2019.163.66 z dnia 20 czerwca 2019 r.) – przyp. kontrolera.

- [...] do dnia 31 marca 2019 r. Komisja zobowiązana była przyjąć akt delegowany [...] w celu uzupełnienia dyrektywy przez określenie zasad obliczania, weryfikacji i zgłaszania masy materiałów lub substancji usuniętych po operacji sortowania i niepoddanych następnie recyklingowi, na podstawie średniego wskaźnika strat dla sortowanych odpadów, ww. dokument do dnia dzisiejszego nie został wydany, co uniemożliwia pełne wdrożenie przepisów w prawie krajowym;
- [...] do dnia 5 stycznia 2020 r. Komisja Europejska powinna była opracować wytyczne, aby wesprzeć państwa członkowskie w prowadzeniu selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych pochodzących z gospodarstw domowych oraz im takie zbieranie ułatwić. Wytyczne zostały opublikowane dopiero w dniu 6 listopada 2020 r.

[...] ze względu na nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa prace nad projektem transponującym dyrektywy 2018/851 i 2018/852 opóźniły się, a pierwotny harmonogram pracy nad projektem zakładający transpozycję dyrektyw w przewidzianym przepisami terminie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 7-12, 608-654, 655-693, 1021-1037, 1256-1265, 1306)

Zdaniem NIK brak pełnej transpozycji, a w konsekwencji implementacji *pakietu odpadowego* w terminie skróci czas wdrożenia nowych zadań przez podmioty zobowiązane do ich realizacji, w tym uniemożliwi stworzenie niezbędnej infrastruktury i zapewnienie środków finansowych. Ponadto należy zaznaczyć, że prace nad poszczególnymi dokumentami w KE odbywają się z udziałem wszystkich krajów członkowskich, więc Polska już na etapie ich tworzenia mogła uwzględnić je w toczących się pracach legislacyjnych. Natomiast *pakiet odpadowy* został przyjęty przez Radę 22 maja 2018 r., ustanawiając nowe przepisy w zakresie gospodarki odpadami i prawnie wiążące cele recyklingowe, które w następnych dokumentach nie uległy zmianie. Brak pełnej transpozycji naraża na wszczęcie postępowania przez KE wobec Polski w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożenie kar.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo prowadzonych w Ministerstwie prac związanych z transpozycją *pakietu odpadowego* pełna transpozycja dyrektywy 2018/852 i dyrektywy 2018/851 nie została przeprowadzona w terminie określonym w wymienionych dyrektywach, tj. do dnia 5 lipca 2020 r. W Ministerstwie nie posiadano dokumentów źródłowych, które umożliwiłyby mu weryfikację stanu faktycznego rocznych raportów GIOŚ o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz rocznych raportów GIOŚ o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem. Ministerstwo nie zlecało analiz w zakresie możliwości przetwarzania w procesach recyklingu na terenie kraju poszczególnych rodzajów odpadów użytkowych, w tym opakowaniowych. Nie zlecano również analiz w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i użytkowymi oraz nie sporządzano dokumentów specjalistycznych w tym zakresie. Natomiast Minister podejmował działania związane z prowadzeniem prac legislacyjnych w zakresie odpadów użytkowych, a sporządzane przez gminy koncepcje wdrażania oraz składane przez nie wnioski o dofinansowanie w ramach programu dotyczącego gospodarki o biegu zamkniętym były opiniowane.

OBSZAR

### **3. Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych**

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2020 Minister podejmował działania związane z realizacją celów określonych w Kpgo 2022, m.in.:

- wydał rozporządzenie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów<sup>150</sup> określające szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony;
- 19 lipca 2019 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wprowadzająca rozwiązania mające m.in. ograniczyć nieuzasadniony wzrost cen za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz zachęcić mieszkańców do selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- na zlecenie Ministra opracowano *Wytyczne dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące realizacji badań w zakresie analizy składu morfologicznego odpadów, właściwości fizycznych i chemicznych odpadów oraz weryfikacji wyników badań*, skierowane do organów administracji publicznej, w szczególności samorządów lokalnych, zwłaszcza gmin w celu usystematyzowania zakresu i metod badania składu morfologicznego, właściwości chemicznych i fizycznych odpadów komunalnych;
- zostały przygotowane *Rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego* obejmujące m.in.: przygotowanie rekomendacji dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz opracowanie wytycznych dotyczących minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) dla jednostek samorządu terytorialnego, budowy sieci napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami oraz minimalnej funkcjonalności PSZOK;
- w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych wprowadzony został obowiązek zlecania audytów zewnętrznych przez przedsiębiorców wystawiających DPO, DPR, EDPO lub EDPR; marszałek województwa uzyskał kompetencje do unieważnienia, w drodze decyzji, dokumentów DPO, DPR, EDPO i EDPR wobec, których stwierdzono rażące nieprawidłowości w drodze przeprowadzonych kontroli; wprowadzono zmianę, zgodnie z którą dokumenty EDPO i EDPR są wystawiane, oprócz na podstawie dokumentu celnego lub faktury, także na podstawie dokumentu transgranicznego przemieszczania odpadów;
- przeprowadzono ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów.

(akta kontroli str. 967-982, 1314, 1449-1461)

W latach 2016-2020 Minister określił wskaźniki dotyczące odpadów komunalnych, w tym odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji w zakresie monitorowania i oceny wdrażania Kpgo 2022 tylko za 2016 r.

<sup>150</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Zgodnie z ustawą [...] o odpadach minister [...] przygotowuje i przedkłada Radzie Ministrów sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami, obejmujące okres trzech lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres. W związku z tym cele i zadania są monitorowane cyklicznie na potrzeby opracowania w/w sprawozdania oraz Analiza i przegląd danych dotyczących realizacji celów na potrzeby monitorowania Kpgo dokonywana jest w cyklach trzyletnich, a jej wyniki przedstawiane są w sprawozdaniu z realizacji Kpgo. Kolejna analiza, za lata 2017-2019, zostanie przeprowadzona w związku z przygotowaniem sprawozdania z realizacji Kpgo za lata 2017-2019.*

(akta kontroli str. 694-745, 914-925, 1256-1265)

W Ministerstwie nie zidentyfikowano zagrożeń w zakresie osiągania celów określonych w Kpgo 2022.

(akta kontroli str. 914-923)

W okresie objętym kontrolą prowadzone były prace legislacyjne w zakresie odpadów komunalnych. Dotyczyły one m.in.:

1. Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z OSR w Kpgo 2022 rekomendowana była nowelizacja ustawy w celu wyeliminowania zidentyfikowanych problemów dotyczących m.in. ograniczonego nadzoru gmin nad właściwym postępowaniem z odpadami komunalnymi spowodowanego wyborem łącznego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów; możliwości ryczałtowego rozliczania firmy odbierającej odpady komunalne od mieszkańców, co utrudniało gminom kontrolę nad strumieniem odpadów komunalnych oraz mogło prowadzić do podwyższenia kosztów systemu (przeszacowanie kosztów odbioru odpadów komunalnych); zbyt małej ilości odpadów zbieranych selektywnie. Rekomendowano m.in. wprowadzenie konieczności rozłącznego ogłaszania przetargu na odbiór i przetargu na zagospodarowanie odpadów komunalnych; uniemożliwienie ryczałtowego rozliczania się pomiędzy gminą a podmiotem odbierającym odpady komunalne; objęcia gminnym systemem odbierania odpadów komunalnych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy; zmiany w zakresie zasad ustalania ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Oczekiwanym efektem było wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości w celu uproszczenia i ujednoczenia funkcjonujących w gminach systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, zwiększenie kontroli gmin nad sposobem gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewnienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zapewnienie osiągnięcia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Do podmiotów, na które oddziałuje projekt ustawy zaliczono m.in.: odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; jednostki samorządu terytorialnego; właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne; podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów. Projekt został przekazany do konsultacji publicznych i opiniowania w sierpniu 2018 r. Uwagi do projektu zgłosiły m.in. jednostki samorządu terytorialnego; spółdzielnie mieszkaniowe; izby gospodarcze<sup>151</sup>. Ustawa została ogłoszona 22 sierpnia 2019 r.

Odnosząc się do przeprowadzenia analizy *ex-post* funkcjonowania ustawy dyrektor DGO wyjaśniła, że dla części przepisów ustawy określono terminy

<sup>151</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315504/katalog/12530774#12530774>

przejściowe, zgodnie z którymi niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie wchodzi w życie w 2021 r. i pełna analiza przyjętych rozwiązań może nastąpić nie wcześniej niż po wejściu wszystkich przepisów w życie.

(akta kontroli str. 1024-1037)

OSR została zaopiniowana przez Zespół ds. Ocen Skutków Regulacji. Przy opracowywaniu informacji w OSR korzystano m.in. z danych dostępnych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (np. danych o wytworzonych i zagospodarowanych odpadach komunalnych).

(akta kontroli str. 1266-1270, 1303-1304)

2. Ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>152</sup>.

W OSR wskazano konieczność pilnego doprecyzowania przepisów odnoszących się do funkcjonowania systemu elektronicznego BDO. Planowane rozwiązania polegały m.in. na: dostosowaniu reguły wydatkowej do zmienionego harmonogramu prac nad BDO; wprowadzeniu elektronicznego potwierdzenia zagospodarowania odpadów; doszczegółowieniu przepisów prawa w sposób zapewniający prowadzenie ewidencji odpadów wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w systemie BDO; zastąpieniu wzorów formularzy zakresem informacji; rezygnacji z konieczności dołączania oryginałów dokumentów. Projekt miał oddziaływać na: podmioty, które będą miały obowiązek wpisu do rejestru; podmioty wystawiające dokumenty potwierdzające zagospodarowanie odpadów; urzędy marszałkowskie. Projekt został przekazany do konsultacji publicznych i opiniowania w sierpniu 2018 r.<sup>153</sup> Uwagi do projektu zgłosili m.in. izby gospodarcze, marszałkowie województw. Ustawa została ogłoszona 29 lipca 2019 r.

W zakresie przeprowadzenia analizy *ex-post* funkcjonowania ustawy dyrektor DGO wyjaśniła, że ustawa obowiązuje zbyt krótko, aby można było ocenić jej efekty, a ocena zaproponowanych rozwiązań w ustawie będzie możliwa po uruchomieniu wszystkich funkcjonalności BDO. Natomiast odnosząc się do danych i analiz, na podstawie których opracowano OSR wyjaśniła, że: *Źródła danych, na podstawie których oszacowano liczby poszczególnych podmiotów, na które oddziałuje projekt, wskazano w pkt 4 OSR, np. liczbę podmiotów, które po wejściu w życie rejestru będą miały obowiązek złożenia wniosku o wpis do rejestru. Dane te oszacowano na podstawie Raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym sporządzanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz szacunków własnych...*

(akta kontroli str. 1024-1037, 1266-1270, 1303-1304)

W marcu 2016 r. Kancelaria Rady Ministrów zwróciła się do Ministra o przygotowanie i przedłożenie uzgodnionej propozycji stanowiska Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk 343) zawierający m.in. zmiany, które miały umożliwić gminom realizowanie zadań własnych w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości i gospodarowania odpadami komunalnymi, a także budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do gospodarowania tymi odpadami przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych. W kwietniu 2016 r. został przygotowany projekt stanowiska Rządu. Rozwiązania zawarte w projekcie oceniono jako

<sup>152</sup> Dz. U. poz. 1403.

<sup>153</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314900/katalog/12527802#12527802>



niezgodne z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE<sup>154</sup>. W związku z brakiem kontynuacji prac nad projektem ustawy i uchaleniem ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>155</sup>, w której uregulowana została problematyka zamówień in-house Minister uznał dalsze procedowanie stanowiska Rządu za niecelowe.

(akta kontroli str. 1024-1037, 1271-1276)

Według danych Ministerstwa masa wytworzonych na terenie kraju odpadów w latach 2016-2018 wyniosła:

- odpadów komunalnych ogółem: 12,3 mln Mg w 2016 r., 12,9 mln Mg w 2017 r., 13,6 mln Mg w 2018 r.;
- odpadów komunalnych zebranych selektywnie: 3,9 mln Mg w 2016 r., 4,9 mln Mg w 2017 r., 5,1 mln Mg w 2018 r.;
- odpadów przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu: papier – 301,2 tys. Mg w 2016 r., 351,8 tys. Mg w 2017 r., 586,9 tys. Mg w 2018 r.; szkło – 482,4 tys. Mg w 2016 r., 510,1 tys. Mg w 2017 r., 545,3 tys. Mg w 2018 r.; metale – 79,3 tys. Mg w 2016 r., 102,4 tys. Mg w 2017 r., 194,1 tys. Mg w 2018 r.; tworzywa sztuczne – 306,3 tys. Mg w 2016 r., 337,4 tys. Mg w 2017 r., 389,5 tys. Mg w 2018 r.; pozostałe odpady 4 frakcji zebrane selektywnie zawierające papier, szkło, metale i tworzywa sztuczne – 49,9 tys. Mg w 2016 r., 33,3 tys. Mg w 2017 r., 34,1 tys. Mg w 2018 r.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Dane za rok 2019 nie są obecnie dostępne ze względu na przepisy wydłużające terminy na złożenie sprawozdań przez marszałków województw [...] Sprawozdania będą składane przez marszałków województw do dnia 31 grudnia 2020 r. [...] Dane za rok 2020 będą dostępne w 2021 r...*

Minister pozyskiwał dane dotyczące wytworzonej na terenie kraju masy odpadów komunalnych oraz odpadów zebranych selektywnie ze sporządzanych przez marszałków województw z rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 970-982, 1305)

DGO zwracał się do urzędów marszałkowskich o weryfikację składanych przez marszałków województw sprawozdań. Wskazany do weryfikacji zakres dotyczył m.in.: masy odpadów lub sposobu ich zagospodarowania; wykazania odpadów o kodzie innym niż wymagany w danej części sprawozdania; sporządzonego wykazu gmin; zgodności łącznej masy selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w poszczególnych częściach sprawozdania; wskazania sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych z procesami odzysku wymienionymi w uod; sumowania mas odpadów.

(akta kontroli str. 694-855)

W związku z wystąpieniem zagrożenia SARS-CoV-2 w Ministerstwie podejmowano m.in. następujące działania w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi:

- przedstawiciele DGO brali udział w pracach Zespołu ds. Zarządzania Kryzysowego Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie zagrożenia epidemicznego COVID-19 – na bieżąco prowadzony był monitoring stanu gospodarki odpadami w kraju;
- opracowano wytyczne Głównego Inspektoratu Sanitarnego i Ministerstwa Klimatu i Środowiska w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi

<sup>154</sup> Dz.Urz.UE.L.2014.94.65 z dnia 28 marca 2014 r., ze zm.

<sup>155</sup> Dz. U. poz. 1020, ze zm.

w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywoływaną przez niego chorobę COVID-19 (w czasie trwania pandemii/epidemii);

- przetłumaczono wytyczne Komisji Europejskiej w ww. zakresie i zamieszczone je na stronie Ministerstwa;
- przygotowano i przekazano wojewodom wytyczne Ministra dla wojewodów dotyczące stosowania art. 11a oraz 11b ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>156</sup>.

W Ministerstwie nie dysponowano danymi za rok 2020 o odpadach komunalnych w czasie zagrożenia SARS-CoV-2 (zarówno o wytworzonych, zmagazynowanych jak i przetworzonych), w tym mogących zawierać odpady o właściwościach zakaźnych, a wytworzone w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Dyrektor DGO wyjaśniła, że dane za rok 2020 będą znane w roku 2021 ze względu na roczny system sprawozdawczy.

(akta kontroli str. 1513-1549)

W latach 2016-2020 Ministerstwo przekazywało do GUS dane dotyczące:

- wytwarzanych i przetwarzanych odpadów, a także liczby instalacji przetwarzających odpady w Polsce za 2014 r., 2016 r., 2018 r. – dane zostały oparte o raporty wygenerowane z Centralnego Systemu Odpadowego;
- opakowań oraz produktów wymienionych w załączniku 4a do ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej<sup>157</sup>, których źródłem były zbiorcze sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowych, przygotowywane przez marszałków województw na podstawie art. 237c ust. 1 ustawy uod;
- pojazdów wycofanych z eksploatacji – źródłem przekazywanych danych były zbiorcze informacje o pojazdach wycofanych z eksploatacji sporządzane corocznie przez NFOŚiGW na podstawie art. 400k ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>158</sup>.

(akta kontroli str. 1024-1037)

Ministerstwo nie przekazywało do Eurostatu danych w zakresie ilości wytworzonych odpadów komunalnych i sposobu ich zagospodarowania.

(akta kontroli str. 694-704)

W ramach wsparcia jednostek samorządu terytorialnego zlecono wykonanie analiz: *Wytycznych dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące realizacji badań w zakresie analizy składu morfologicznego odpadów, właściwości fizycznych i chemicznych odpadów oraz weryfikacji wyników badań, Rekomendacji dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz Analiz efektywności systemów zbierania odpadów komunalnych*. Przedmiotem tej ostatniej było m.in.: zidentyfikowanie rodzajów systemów zbierania odpadów komunalnych na terenie Polski; przedstawienie różnych systemów zagospodarowania odpadów; analiza efektywności działania zidentyfikowanych systemów zbierania odpadów komunalnych; wskazanie najdogodniejszego systemu dla gmin o określonym charakterze i rodzaju zabudowy. Dyrektor DGO wyjaśniła, że wyżej wymienione

<sup>156</sup> Dz.U. poz. 1842, ze zm.

<sup>157</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1903, ze zm.

<sup>158</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

analizy były zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa, w celu udostępnienia wszystkim interesariuszom.

(akta kontroli str. 970-982,1314)

Pracownicy Ministerstwa nie występowali do jednostek samorządu o informacje dotyczące problemów z wdrażaniem nowych przepisów dotyczących organizacji selektywnego zbierania odpadów w gminach. Dyrektor DGO wyjaśniła, że: *Informacje dotyczące proponowanych zmian oraz ewentualnych problemów w zakresie wdrażania regulacji dotyczących selektywnego zbierania są na bieżąco przekazywane przez przedstawicieli samorządu i analizowane w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. W związku z tym nie było potrzeby przekazywania pism w ww. zakresie.*

(akta kontroli str. 694-704)

Kierowana do Ministerstwa przez przedstawicieli samorządów korespondencja dotyczyła m.in. terminów dostosowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie; zasad segregacji odpadów z tworzyw sztucznych i metali; obowiązków gminy w zakresie odbioru odpadów; zbiórki odpadów ulegających biodegradacji; oznakowania pojemników na odpady.

(akta kontroli str. 926-966)

W Ministerstwie odbywały się głównie z przedstawicielami samorządu i przedsiębiorców spotkania, na których poruszano kwestie dotyczące gospodarki odpadami. Spotkania dotyczyły m.in. przetwarzania selektywnie zebranych bioodpadów w kontekście wymagań sanitarno-weterynaryjnych; wprowadzenia selektywnego zbierania odpadów na terenie miasta; aktualizacji planu gospodarki odpadami; możliwości dofinansowania projektu z zakresu gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 1018-1019,1315-1316)

Naczelnik Wydziału Odpadów Komunalnych wyjaśniła, że: *W wyniku spotkań z przedstawicielami samorządów i przedsiębiorców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów zidentyfikowano m.in. brak świadomości społeczeństwa dotyczącego segregacji odpadów; niedostateczna wiedza przedstawicieli samorządów zakresie usprawnienia systemu selektywnej zbiórki odpadów; braki kadrowe w samorządach; problemy finansowe gmin. W zakresie podniesienia świadomości społeczeństwa dotyczącego segregacji odpadów prowadzone były kampanie informacyjno-edukacyjne np. strona naszesmieci.pl. Były organizowane konkursy dla przedstawicieli samorządów np. we współpracy z ambasadą Francji „Eco-Miasto” – oceniano sposób wdrożenia rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. W przypadku braków kadrowych czy problemów finansowych informacje na ten temat były zbierane w trakcie konsultacji publicznych projektowanych ustaw. Wskazywano na możliwość korzystania środków z NFOŚiGW i POIiŚ. Informacje o możliwości skorzystania z tych środków oraz sposobów usprawnienia systemów gminnych były dostępne w przewodniku „Jednolity system segregacji odpadów” dla gmin opublikowanym na stronie naszesmieci.pl.*

(akta kontroli str. 1018-1019)

W styczniu 2020 r. Ministerstwo skierowało do gmin ankietę dotyczącą wprowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ankiecie wzięło udział 1 835 gmin (74,1%). Wprowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych zadeklarowało 74,2%-77,7% gmin (w zależności od frakcji odpadu).

Naczelnik Wydziału Odpadów Komunalnych wyjaśniła, że: *Ankieta ta miała charakter informacyjny, poglądowy i nie ma charakteru wiążącego. Główne dane*

w zakresie selektywnej zbiórki odpadów pochodzą z rocznych sprawozdań marszałków.

(akta kontroli str. 1024-1037, 1285, 1313)

Odnosząc się do kwestii opracowania w Ministerstwie wytycznych dla gmin w zakresie wprowadzanych regulacji dotyczących organizacji selektywnego zbierania odpadów w gminach dyrektor DGO wskazała stronę internetową <https://naszesmieci.mos.gov.pl> oraz przewodnik dla gmin *Jednolity System Segregacji Odpadów*. Strona internetowa <https://naszesmieci.mos.gov.pl> dotyczyła segregacji, recyklingu i zmniejszenia ilości odpadów. Zakres wydanego w 2019 r. przewodnika *Jednolity System Segregacji Odpadów* poruszał tematykę dotyczącą m.in. zasad jednolitego systemu segregacji odpadów; zmian dla gmin w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw; korzyści wynikających z selektywnej zbiórki odpadów.

(akta kontroli str. 694-704, 2376)

W Ministerstwie podjęto prace nad utworzeniem *Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami*. Zespół został powołany przez Ministra w listopadzie 2020 r.<sup>159</sup> Do zakresu działania zespołu należało wypracowanie systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami w perspektywie krótko- i długoterminowej; wypracowanie rozwiązań w zakresie usprawnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych; rozwiązań, które umożliwią osiąganie wymaganych przepisami Unii Europejskiej poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu; rozwiązań mających na celu obniżenie kosztów funkcjonowania i usprawnienia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnym; rozwiązań w zakresie systemów Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP), w tym analiza możliwości objęcia systemem ROP kolejnych grup produktów; opracowanie rekomendacji i rozwiązań prawnych w zakresie wykorzystania bioodpadów do produkcji nawozów i środków poprawiających właściwości gleby; rozwiązań wspierających zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym odpadów żywności, a także ponowne użycie produktów.

(akta kontroli str. 914-923)

Minister odstąpił od realizacji 5 z 7 wniosków NIK sformułowanych po przeprowadzonej w latach 2017-2018 kontroli P/17/109 *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami* uznając, że aktualne przepisy w wystarczający sposób regulują dane zagadnienia. Odstąpienie od realizacji dotyczyło: rozszerzenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie świadomości ekologicznej; wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie liczby miejsc zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów; podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie 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 oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach; nakładających na wprowadzających baterie lub akumulatory (podmioty pośredniczące) obowiązek przedkładania do UM odpisów umów, o których mowa w art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach;

<sup>159</sup> Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. MKiŚ poz. 16, ze zm.).

regulujących zasady sprzedaży internetowej baterii samochodowych kwasowo-olowiowych i akumulatorów samochodowych kwasowo-olowiowych osobom niebędącym przedsiębiorcami.

W zakresie wniosku dotyczącego wzmocnienia kadrowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska, któremu powinno towarzyszyć zapewnienie w budżecie Ministerstwa oraz w budżetach poszczególnych wojewodów odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie GIOŚ i WIOŚ, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad rynkiem baterii i akumulatorów, Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła, że: *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>160</sup> wprowadziła przepisy mające na celu wzmocnienie działań kontrolnych IOŚ, zwiększenie skuteczności kontroli i wyeliminowanie szarej strefy w obszarze środowiska, w tym w gospodarce odpadami, w tym także dla gospodarujących użytymi bateriami i akumulatorami. Ustawa ta przewidziała wzmocnienie kadrowe Inspekcji poprzez zwiększenie wydatków budżetu państwa na zatrudnienie dodatkowych inspektorów w IOŚ, którzy będą mogli wykonywać kontrole przez 24 godziny na dobę, oraz na wzrost wynagrodzeń dla obecnych pracowników IOŚ.*

Odnosząc się do wniosku dotyczącego zapewnienia wprowadzenia do BDO rozwiązań uwzględniających specyfikę rynku baterii i akumulatorów Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła, że: *Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, od 2020 r. ewidencja odpadów będzie prowadzona wyłącznie za pomocą dedykowanego modułu BDO. Moduł ewidencji będzie dawał możliwość uzyskania bieżącej informacji na temat ilości zbieranych, transportowanych odpadów oraz miejsca ich przekazania lub przetwarzania. Ponadto w ramach BDO będą prowadzone dodatkowe dokumenty np. potwierdzające odzysk i recykling – DPO i DPR, co usprawni pozyskiwanie dodatkowych szczegółowszych danych, nie tylko uzyskiwanych w ramach ogólnie prowadzonej ewidencji odpadów, ale również na temat podmiotów zajmujących się gospodarką określonymi rodzajami odpadów. Natomiast w kwestii sprawozdawczości, od 2020 r. będzie ona również prowadzona w formie elektronicznej, wyłącznie za pomocą BDO, co powinno zapewnić organom kontrolnym lepszy sposób kontroli obiegu odpadów od ich wytwórcy do podmiotu zajmującego się ich przetwarzaniem. Dodatkowo, w odniesieniu do wniosku dotyczącego zapewnienia wprowadzenia do BDO rozwiązań uwzględniających specyfikę rynku baterii i akumulatorów informuję, że obecne rozwiązania w zakresie sprawozdawczości podmiotów związanych z gospodarowaniem użytymi bateriami i akumulatorami w dużej mierze odzwierciedlają specjalne uwarunkowania tego działu gospodarki odpadami. Sprawozdania składane za pośrednictwem BDO, zarówno przez podmioty zobowiązane do tego na podstawie art. 73 jak i art. 75 ustawy [...] o odpadach [...] są weryfikowane przez właściwych marszałków województw. W sprawozdaniach tych w sposób pośredni są wykazywane również podmioty nieobjęte obowiązkiem prowadzenia ewidencji, a więc nie wpisane do rejestru. Wprowadzający baterie i akumulatory lub podmiot pośredniczący jest zobowiązany dołączyć do sprawozdania wykaz punktów zbierania oraz miejsc odbioru użytych baterii prąkośnych lub użytych akumulatorów prąkośnych. Z kolei sprawozdanie o masie zebranych użytych baterii prąkośnych i użytych akumulatorów prąkośnych na podstawie art. 75 ustawy o odpadach sporządzają jedynie Ci zbierający, którzy przekazują użyte baterie lub użyte akumulatory bezpośrednio prowadzącemu zakład przetwarzania (zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy [...] o bateriach i akumulatorach). To rozwiązanie zapobiega wirtualnemu, niezgodnemu ze stanem faktycznym zwielokrotnieniu raportowanej masy zebranych*

---

<sup>160</sup> Dz. U. poz. 1478 – przyp. kontrolera.

baterii i akumulatorów, do czego mogłoby dochodzić w przypadku, gdyby takie sprawozdanie składali również zbierający przekazujący zużyte baterie do zakładów przetwarzania za pośrednictwem innych zbierających. Trzeba jednak zauważyć, że te podmioty również są objęte obowiązkiem sprawozdawczym. Składają między innymi sprawozdania w ramach rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami – dział XII – informacja o zebranych odpadach. Planowane sporządzanie i przekazywanie zaświadczeń o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach za pośrednictwem BDO również przyczyni się do ułatwienia kontroli i weryfikacji tych dokumentów przez właściwe organy.

(akta kontroli str. 1250-1255)

W Ministerstwie zarejestrowano skargi dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi: 26 w 2016 r., 20 w 2017 r., 16 w 2018 r., 25 w 2019 r., 21 w 2020 r. Przedmiotem skarg były m.in. uciążliwości związane z przetwarzaniem odpadów; funkcjonowaniem instalacji; nielegalne składowanie odpadów; podnoszenie cen za wywóz odpadów. Zainteresowanym udzielano wyjaśnień. Sprawy były również przekazywane do GIOŚ według właściwości lub z prośbą o podjęcie działań kontrolnych.

(akta kontroli str. 1310-1312, 1444-1448)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Jakkolwiek Minister podejmował działania związane z realizacją celów określonych w Kpgo 2022 to w latach 2016-2020 wskaźniki dotyczące odpadów komunalnych, w tym odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji w zakresie monitorowania i oceny wdrażania Kpgo zostały określone tylko za 2016 r., zatem nie mogły one stanowić w tym okresie instrumentu wspierającego prace ukierunkowane na rzecz przeprowadzenia ogólnej oceny stanu gospodarki odpadami w kraju. Minister podejmował działania związane z prowadzeniem prac legislacyjnych w zakresie odpadów komunalnych. Zwracano się do urzędów marszałkowskich o weryfikację składanych przez marszałków województw rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach wsparcia jednostek samorządu terytorialnego opracowano wytyczne, rekomendacje oraz analizę w zakresie odpadów komunalnych. W Ministerstwie odbywały się również spotkania z przedstawicielami samorządu i przedsiębiorców.

OBSZAR

#### **4. Realizacja działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw środowiska, a następnie do spraw klimatu prowadzili czynności mające zapewnić realizację działań informacyjnych i edukacyjnych wynikających z KPGO 2022, w zakresie sposobów postępowania z odpadami poużytkowymi oraz odpadami opakowaniowymi i komunalnymi<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> Dotyczące m.in.: opracowania i wdrożenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), przeprowadzenia ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów, w tym opracowania zaleceń dla gmin odnoszących się do przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących postępowania z odpadami, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów; przeprowadzenia kampanii promującej hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia; promowania inicjatyw i konkursów dla *małoodpadowych* gmin; zwiększania świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, promowania naprawy i ponownego wykorzystywania używanego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz prawidłowego zbierania ZSEE; kontynuacji kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do sprzedawców i użytkowników substancji niebezpiecznych poszerzających wiedzę w zakresie właściwego postępowania z opakowaniami po tych środkach.

Na realizację zadań z zakresu komunikacji i edukacji, w tym dotyczących gospodarki odpadami, wydatkowano łącznie 8 756,2 tys. zł<sup>162</sup>, w ramach 47 umów i zleceń<sup>163</sup>.

(akta kontroli str. 1462-1465)

Nie realizowano natomiast działań edukacyjnych w zakresie przekazywania pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie do podmiotów uprawnionych, czy o zakazie samodzielnego rozbierania pojazdu i sprzedaży go na części. Niemniej jednak podjęto działania legislacyjne w omawianym obszarze. Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw wprowadzono m.in. zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. W art. 140mb ww. ustawy określono kary pieniężne za naruszenie obowiązku rejestracji pojazdu lub obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu.

Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła, że nie podejmowano ww. działań: [...] ze względu na konieczność realizacji innych działań edukacyjnych, wynikających z badań świadomości [...] oraz aktualnych potrzeb Kierownictwa resortu. [...] po ww. zmianie przepisów media podjęły i nagłośniły ten temat. Wiele artykułów zawierało także informację o konieczności przekazywania pojazdów wycofanych z eksploatacji do stacji demontażu lub punktów zbierania pojazdów.

(akta kontroli str. 1459)

W latach 2018-2020 zapewniono organizację, przez podmioty zewnętrzne<sup>164</sup>, szkoleń w trybie stacjonarnym oraz zdalnym, a także przygotowanie materiałów informacyjnych dla użytkowników BDO w formie m.in. filmów instruktażowych oraz instrukcji dostępnych na stronie bdo.mos.gov.pl. Dodatkowo, pod koniec 2019 r. DGO we współpracy z IOŚ-PIB przygotowały obszerny materiał do publikacji w ogólnopolskim dzienniku – o celach BDO i modułach uruchamianych w 2020 r.

(akta kontroli str. 1444, 1821-1830)

W latach 2016-2020 podejmowano działania informacyjno-edukacyjne dotyczące zwiększania świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach realizacji ww. działań zlecano wykonywanie usług, takich jak produkcja i emisja programów radiowych poświęconych m.in. o tematyce gospodarki odpadami, w tym gospodarki obiegu zamkniętego, segregacji odpadów; a także usługi graficzne – m.in. dotyczące segregacji odpadów, czy kompostowania. Zamówiono także opracowanie poradnika dla gmin; przygotowanie i produkcję animacji dotyczących segregacji odpadów; publikację artykułów w prasie. Zadania realizowano poprzez stoiska edukacyjne podczas wydarzeń typu dzień ziemi, dzień dziecka, czy konkursy np. Produkt w obiegu skierowany do producentów, projektantów, dystrybutorów i usługodawców. Przeprowadzono ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną skierowaną do ogółu społeczeństwa z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi pn.: *Piątka za segregację*<sup>165</sup>. W ramach ww. kampanii m.in. uruchomiono zaktualizowany serwis internetowy na domenie: [www.naszemiesci.pl](http://www.naszemiesci.pl) i zapewniono obsługę tej strony internetowej, przygotowywano i publikowano artykuły, infografiki, wideoinfografiki, w tym obrazujące zasady segregacji odpadów, w tym odpadów bio. Zrealizowano konkurs *Piątka za segregację. Jestem superbohaterem, bo segreguję odpady*<sup>166</sup>, czy webinarium *Zero waste. Jak możemy na co dzień ograniczyć odpady?*.

<sup>162</sup> Z tego: 498,7 tys. zł w 2016 r.; 1 351,1 tys. zł w 2017 r.; 984,1 tys. zł w 2018 r.; 5 861,5 tys. zł w 2019 r.; 60,8 tys. zł w 2020 r. (26 listopada). Kwota nie obejmuje szkoleń dot. BDO oraz działań informacyjnych realizowanych przez IOŚ-PIB w ramach Porozumienia.

<sup>163</sup> Z tego: 5 w 2016 r.; 11 w 2017 r.; 8 w 2018 r.; 21 w 2019 r.; 2 w 2020 r. (do 26 listopada).

<sup>164</sup> Wykonawców rejestru oraz modułów BDO.

<sup>165</sup> W latach 2019-2020.

<sup>166</sup> <https://naszemiesci.mos.gov.pl/materialy/materialy-dla-szkol>.

Przygotowano poradniki dla gmin: *Jednolity system segregacji odpadów, Mapa dobrych praktyk oraz Jak komunikować się z mieszkańcami w temacie Jednolitego Systemu Segregacji Odpadów*”.

W sprawie przedsięwzięcia *Piątka za segregację* Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła m.in., że: *Celem kampanii było zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców Polski, poprzez przybliżenie zasad właściwej segregacji odpadów komunalnych, to jest zgodnych z Jednolitym Systemem Segregacji Odpadów, a także wyjaśnienie roli samorządów gminnych w tym systemie, ukazanie założeń koncepcji gospodarki obiegu zamkniętego, wyjaśnienie potrzeby recyklingu odpadów, jak i potrzeby zmniejszania ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych. [...] W ramach kampanii „Piątka za segregację” podniesiony został wątek właściwego postępowania z odpadami niebezpiecznymi (zużyte baterie i akumulatory, przeterminowane lekarstwa, zużyte świetlówki, odpady po chemikaliach (np. środkach ochrony roślin), a także zużyty sprzęt RTV i AGD (tzw. elektroodpady). Na stronie kampanii [naszesmieci.pl](http://naszesmieci.pl) uwzględniono informacje dotyczące miejsc, w których należy oddawać tego typu odpady (w tym m.in. artykuły, infografiki i animacja na temat roli PSZOK). Temat odpadów niebezpiecznych został również poruszony w ramach cyklu postów na ministerialnym FB oraz IG.*

Ponadto wyjaśniła, że: *[...] Przedstawiciele Ministerstwa Środowiska uczestniczyli w pracach międzyresortowego Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, w ramach których – Grupa Robocza ds. Konsumenckich – przygotowała broszury informacyjne i animacje z cyklu „Odpowiedzialny konsument”. Materiały te stanowiły bazę do zainicjowanej w 2019 r. kampanii informacyjnej promującej postawy odpowiedzialnej konsumpcji. Szczegółowe informacje na temat niniejszego przedsięwzięcia są dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej...<sup>167</sup>.*

(akta kontroli str. 1455-1458)

Planując i przygotowując kampanie oraz inne działania informacyjno-edukacyjne brano pod uwagę wyniki realizowanych przez Ministerstwo cyklicznych badań świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski (tzw. badania trackingowe) oraz jednotematycznych badań świadomości ekologicznej mieszkańców Polski, dotyczących wybranego obszaru z dziedzin interwencji resortu. Wyniki tych badań zamieszczano na stronie Ministerstwa<sup>168</sup>.

Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśniła, że: *...do bieżącego mierzenia efektywności realizowanych działań informacyjno-edukacyjnych stosowane są wskaźniki określające zasięg podejmowanych działań komunikacyjnych – zgodnie z metodyką przyjętą przez NFOŚiGW – instytucji finansującej realizowane przez ministerstwo działania informacyjno-edukacyjne, tj. liczba odbiorców danej kampanii. [...] w ramach kampanii „Piątka za segregację” zadaniem Wykonawcy na etapie raportu końcowego [...] było również przedstawienie Zamawiającemu rekomendacji odnośnie do dalszych działań promocyjnych (informacyjno-edukacyjnych) związanych z przedmiotem kampanii. Rekomendacje te są uwzględniane podczas projektowania kolejnych działań informacyjno-edukacyjnych w danym obszarze wraz z konsultacjami merytorycznymi dokonywanymi z departamentem właściwym ds. gospodarki odpadami MKiŚ.*

(akta kontroli str. 1459-1460)

<sup>167</sup> [www.gov.pl/web/fundusze-regionv/dzialamy-odpowiedzialnie](http://www.gov.pl/web/fundusze-regionv/dzialamy-odpowiedzialnie)

<sup>168</sup> W zakładce: <https://www.gov.pl/web/klimat/badania-swiadomosci-ekologicznej>



Ministerstwo zleciło wykonanie w terminie do 26 listopada 2018 r., ekspertyzy pn.: *Opracowanie wytycznych dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących realizacji badań w zakresie analizy składu morfologicznego odpadów, właściwości fizycznych i chemicznych odpadów oraz weryfikacja wyników badań*, której koszt wyniósł 65 559 zł<sup>169</sup>. Materiał został udostępniony na stronie ministerstwa środowiska<sup>170</sup>.

(akta kontroli str. 1455-1461, 1474-1479, 2132-2233)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK pozytywnie ocenia działania w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi Nie sformułowano uwag.
- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Zapewnienie sprawnego i efektywnego nadzoru nad realizacją projektu BDO.
  2. Zapewnienie wdrażania elementów BDO do stosowania przez użytkowników końcowych zgodnie z wymaganiami ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
  3. Zapewnienie dostępu kierownikowi projektu BDO do zasobów BDO.
  4. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do posiadania przez DGO rzetelnej informacji o wydatkach ponoszonych w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem BDO.
  5. Zapewnienie w BDO funkcjonalności umożliwiających:
    - a) przekazywanie spraw w trybie art. 65 kpa;
    - b) wydruk sprawozdań i wniosków, w tym wydruk do pliku;
    - c) eksport danych;
    - d) generowanie zestawień przez JAP na potrzeby weryfikacji danych gromadzonych w BDO, w tym podanych w sprawozdaniach;
    - e) wyfiltrowanie w rejestrze BDO listy podmiotów realizujących obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku;
    - f) ustalenie łącznej liczby poszczególnych rodzajów sprawozdań złożonych do wybranego marszałka;
    - g) raportowanie o liczbie poszczególnych rodzajów działalności w ujęciu liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania lub wydobycia odpadów ze składowiska;
    - h) ustalenie liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem;
    - i) ustalenie liczby zarejestrowanych podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego oferujące, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową z podziałem na lata;
    - j) dostęp osobie upoważnionej przez ministra właściwego do spraw klimatu do informacji o liczbie wniosków złożonych i rozpatrzonych z podziałem na województwa.

<sup>169</sup> Usługa została realizowana na podstawie umowy nr 1/2018 z 18 października 2018 r.

<sup>170</sup> <https://www.gov.pl/attachment/c16cfc24-5542-41c8-a4a4-62e7508653a6>

6. Wygezekwowanie – w ramach koordynacji zadań, o której mowa w art. 81 ust. 5 uod – od prowadzących rejestr BDO jego uaktualnienia o wykaz funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów, w podziale na województwa oraz w podziale na instalacje o przepustowości poniżej 2 Mg na godzinę oraz instalacje o mocy przerobowej 2 Mg na godzinę lub więcej.
7. Zapewnienie realizacji projektu zgodnie z postanowieniami Porozumienia poprzez:
  - a) aktualizację harmonogramu projektu, określonego w załączniku nr 1 do Porozumienia, a następnie realizację zadań zgodnie z jego treścią;
  - b) wytwarzanie wymaganej dokumentacji projektowej;
  - c) zapewnienie odbioru końcowego poszczególnych etapów projektu BDO.
8. Zapewnienie pełnej transpozycji przepisów dyrektywy 2018/852 i dyrektywy 2018/851.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 28 stycznia 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Tadeusz Dziuba