



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.005.01.2020

Pan
Piotr Całbecki
Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego,
pl. Teatralny 2,
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, pl. Teatralny 2, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² – od 24 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie utworzenia i funkcjonowania BDO³ zgodnie z przepisami o odpadach.2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz nad podmiotami gospodarującymi odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi.3. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych.4. Podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania z odpadami.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ⁴ , z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/97/2020 z 25 maja 2020 r.2. Mirosław Wiśniewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/166/2020 z 7 października 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-12, 1199)</p>

¹ Dalej: „Urząd” lub „Urząd Marszałkowski”.

² Dalej: „Marszałek” lub „Marszałek Województwa”.

³ BDO – baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

⁴ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 17 grudnia 2020 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Utworzenie i funkcjonowanie BDO nie umożliwiło Marszałkowi w pełni prawidłowego i skutecznego sprawowania nadzoru nad rynkiem odpadów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego⁷. Marszałek prowadził BDO, w której zamieszczano informacje objęte rejestrem podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami

Marszałek rzetelnie monitorował funkcjonowanie rynku odpadów użytkowych w Województwie. Prawidłowo egzekwował obowiązki przedkładania sprawozdań i wnoszenia opłaty produktowej lub depozytowej, prowadził działania informacyjne i edukacyjne dotyczące obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸. Weryfikował też sprawozdania podmiotów gospodarujących odpadami za lata 2016-2018.

NIK pozytywnie ocenia, iż Marszałek posiadał informacje o aktualnym stanie gospodarki odpadami komunalnymi w Województwie, podejmował działania mające na celu zagospodarowanie wszystkich wytwarzanych na terenie Województwa odpadów komunalnych oraz odpadów po ich przetworzeniu.

Marszałek rzetelnie weryfikował sporządzane przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, tj. w sposób zapewniający ustalenie stanu faktycznego, współpracując w tym zakresie z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska⁹. Prawidłowo przygotował roczne sprawozdania za 2016 r., 2017 r. i 2018 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Województwie i przekazał je terminowo Ministrowi. Sporządził też listę instalacji komunalnych oraz prowadził kontrole instalacji przetwarzających odpady komunalne.

Marszałek realizował działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania oraz postępowania z odpadami użytkowymi, odpadami opakowaniowymi oraz odpadami komunalnymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedotrzymywania przez Marszałka ustawowego terminu wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami;
- niewypełnienia przez Marszałka obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz na trzy lata, kontroli części przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych oraz przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „Województwo”.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej „ustawa o odpadach”

⁹ Dalej: „WIOS”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Utworzenie i funkcjonowanie BDO

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w kontrolowanym okresie regulaminem Urzędu, do zakresu działania Departamentu Środowiska Urzędu¹¹ należało m.in.:

- prowadzenie wojewódzkiej bazy danych o wytwarzanych odpadach i sposobach gospodarowania nimi;
- prowadzenie rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami¹²;
- prowadzenie spraw w zakresie opakowań;
- prowadzenie spraw związanych z opłatą produktową i opłatą za substancje kontrolowane;
- prowadzenie spraw w zakresie gospodarowania przez podmioty bateriami i akumulatorami;
- prowadzenie spraw, wynikających z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹³ w zakresie realizacji zadań Marszałka;
- prowadzenie spraw wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴ w zakresie realizacji zadań Marszałka;
- prowadzenie spraw związanych z ustawą o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁵ w zakresie realizacji zadań Marszałka¹⁶.

Stosownie do postanowień regulaminu wewnętrznego Departamentu, za należyta organizację pracy w Departamencie oraz za terminowe i zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wykonywanie zadań, był odpowiedzialny Dyrektor Departamentu¹⁷, który był bezpośrednim przełożonym pracowników Departamentu, w tym m.in. Zastępcy Dyrektora, Naczelnika Wydziału Środowiska¹⁸ oraz Kierownika Biura Gospodarki Odpadami¹⁹ (funkcjonującego w Wydziale). Do zakresu działania Biura należało m.in.:

- prowadzenie wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami z rejestrem udzielonych zezwoleń w tym zakresie (Wojewódzki System Odpadowy²⁰);
- przyjmowanie i weryfikacja sprawozdań i informacji wynikających z ustawy o odpadach, ustawy o bateriach i akumulatorach²¹, ustawy o gospodarce

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: „Departament” lub „Departament Środowiska”.

¹² Dalej: „rejestr”.

¹³ Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056) – dalej: „ustawa o recyklingu pojazdów”.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.) – dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, ze zm.) – dalej: „ustawa o zużytym sprzęcie elektrycznym”.

¹⁶ Zapis przywołany w tym tirecie zaczął obowiązywać od 1 marca 2019 r. na podstawie Uchwały Nr 8/298/19 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 lutego 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

¹⁷ Dalej: „Dyrektor”.

¹⁸ Dalej, odpowiednio: „Wydział” i „Naczelnik Wydziału”.

¹⁹ Dalej, odpowiednio: „Biuro” i „Kierownik Biura”.

²⁰ Dalej: „WSO”.

²¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, ze zm.) – dalej: „ustawa o bateriach i akumulatorach”.

- opakowaniami i odpadami opakowaniowymi²², ustawy o recyklingu pojazdów, ustawy o utrzymaniu czystości, ustawy – Prawo ochrony środowiska²³;
- prowadzenie spraw z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w województwie, wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości oraz ustawy o odpadach;
 - prowadzenie spraw, wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie postępowania z odpadami wynikających z przepisów prawa;
 - opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz monitoring i sprawozdanie z realizacji tego planu;
 - organizowanie kampanii edukacyjno-promocyjnych oraz szkoleń, konferencji, materiałów edukacyjnych itp. w zakresie gospodarowania odpadami na terenie województwa;
 - prowadzenie wykazu przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;
 - prowadzenie spraw wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach;
 - prowadzenie rejestrów:
 - 1) wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakład przetwarzania zużytych baterii lub akumulatorów;
 - 2) organizacji odzysku działających na terenie województwa;
 - 3) przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na wprowadzaniu na rynek krajowy produktów w opakowaniach;
 - prowadzenie spraw wynikających z ustawy o gospodarce opakowaniami²⁴;
 - współudział w kontrolach zadań będących w kompetencji Biura.

(akta kontroli str. 13-119)

Marszałek od 24 stycznia 2018 r. prowadził BDO, w której zamieszczono informacje objęte rejestrem, o których mowa w art. 52 ustawy o odpadach²⁵. Rejestr nie zawierał²⁶ linków do rejestrów prowadzonych w innych niż Rzeczpospolita Polska państwach członkowskich w rozumieniu ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym. Nie zawierał również wykazu 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. Ponadto, w BDO zgromadzone były²⁷ dokumenty ewidencji odpadów prowadzone na bieżąco przez poszczególne podmioty²⁸.

W zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, rejestr umożliwiał wyłącznie dokonywanie zapisów dotyczących podmiotów wywożących poza granice kraju odpady w postaci zużytych opon, zużytych olejów lub zużytych preparatów smarowych (odpady poużytkowe) oraz odpadów opakowaniowych w celu poddania

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm.) – dalej: „ustawa o gospodarce opakowaniami”.

²³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.) – dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

²⁴ W zakresie sprawozdawczości OPAK 1, OPAK 2 i OPAK 3.

²⁵ W okresie od 24 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r. funkcjonował rejestr BDO, w którym gromadzono wszystkie ustawowo wymagane informacje i dokumenty włącznie ze skanami obowiązujących decyzji oraz kopiami umów przedsiębiorców wprowadzających na rynek pojazdy z siecią stacji demontażu pojazdów.

²⁶ Według stanu na 14 lipca 2020 r.

²⁷ Jw.

²⁸ Zgodnie z informacjami zawartymi na stronie internetowej www.bdo.mos.gov.pl (dostęp: 14 lipca 2020 r.), od 1 czerwca 2020 r., dla użytkowników zewnętrznych, udostępniony został moduł do sporządzania rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi. W ramach realizacji prac nad BDO, 29 czerwca 2020 r. udostępniono w zakresie modułu sprawozdawczości funkcjonalność, pozwalającą na składanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi. Moduł ten nie obejmował (stan na 14 lipca 2020 r.) ww. sprawozdawczości po stronie jednostek administracji publicznej.

ich odzyskowi lub recyklingowi²⁹. Nie było możliwości raportowania żadnych danych zawartych w BDO. Możliwe było wyłącznie wyszukiwanie danych w ogólnodostępnym publicznie rejestrze, w wybranych działach i tabelach. Według danych z 7 lipca 2020 r., w rejestrze zarejestrowanych było 31 podmiotów dokonujących eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów, w tym 29 – odpadów opakowaniowych³⁰ i dwa³¹ – odpadów powstałych z produktów w celu poddania ich odzyskowi lub recyklingowi³².

Naczelnik Wydziału wskazała, że zmiana oprogramowania służącego do prowadzenia rejestru, która nastąpiła 16 grudnia 2019 r., zablokowała możliwość wprowadzania do niego danych pochodzących z papierowych wniosków aktualizacyjnych oraz spowodowała konieczność wprowadzania części danych po raz kolejny. Podała, że w związku z przenoszeniem danych ze starej do nowej wersji rejestru przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, zaginęły wersje elektroniczne informacji i dokumentów, wprowadzone wcześniej przez pracowników Urzędu na podstawie dokumentów papierowych. Stwierdziła, że w związku z informacją uzyskaną od autora systemu, iż nie jest planowane przeprowadzenie dodatkowej migracji danych z poprzedniej wersji rejestru, dane te muszą zostać ponownie wprowadzone, oraz że odtworzenie wcześniej wprowadzonych danych jest możliwe, jednak będzie wymagało kolejnych nakładów pracy, a termin w jakim dane te zostaną wprowadzone, jest trudny do oszacowania³³.

Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału na 19 czerwca 2020 r. w systemie BDO nie było modułu do sporządzenia rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, o którym mowa w art. 75 ustawy o odpadach. W systemie BDO zamieszczono 2 czerwca 2020 r. moduł dotyczący rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, o którym stanowi art. 73 ustawy o odpadach. Naczelnik Wydziału wyjaśniła także, że „zgodnie z zapisami art. 79 ust 5 ustawy o odpadach, w BDO będą gromadzone informacje zawarte w ww. sprawozdaniach”.

Ponadto Naczelnik Wydziału podała, że:

- zgodnie z informacjami zamieszczonymi na oficjalnej stronie BDO od 29 czerwca 2020 r. „udostępniono w zakresie modułu sprawozdawczości funkcjonalność, pozwalającą na składanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi”³⁴;
- „urzędy marszałkowskie nadal nie posiadają dostępu do modułu sprawozdawczego w systemie BDO umożliwiającego weryfikację sprawozdawczości przedłożonej przez zobligowane podmioty”.

W okresie objętym kontrolą organy ochrony środowiska³⁵ przekazywały do Urzędu Marszałkowskiego wydane decyzje administracyjne w postaci dokumentów papierowych, dokumentów elektronicznych za pomocą platformy ePUAP lub na nośnikach danych (płyty CD). Do 19 czerwca 2020 r. pracownicy Departamentu wprowadzili do rejestru BDO 1 303 decyzje administracyjne, a do 31 października 2020 r. – co najmniej 1 367 takich decyzji.

²⁹ Dane te zamieszczane były w Dziale II. Tabela 4 oraz Dziale VI. Tabela 2 rejestru.

³⁰ Dział VI. Tabela 2.

³¹ Na 31 października 2020 r. – trzy takie podmioty.

³² Dział II. Tabela 4.

³³ Podobne stanowisko co do ww. terminu zajęła Naczelnik Wydziału w wyjaśnieniach z 10 listopada 2020 r.

³⁴ Link do ww. strony: <https://bdo.mos.gov.pl/news/sprawozdania-o-wytwarzanych-odpadach-i-gospodarowaniu-odpadami-w-systemie-bdo> (dostęp: 19 listopada 2020 r.).

³⁵ Starosta lub dyrektor regionalny właściwy dla terenów zamkniętych.

Naczelnik Wydziału wskazała, że: „Nie ma możliwości precyzyjnego określenia ilości wprowadzonych decyzji do rejestru BDO, ponieważ system BDO nadal nie posiada żadnych narzędzi do raportowania danych w nim zawartych”.

Do czasu powstania rejestru BDO, decyzje administracyjne wydawane przez właściwe organy ochrony środowiska, wprowadzano do WSO.

Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że na dzień 23 czerwca 2020 r. „rejestr BDO nie daje możliwości raportowania żadnych danych, w tym również ilości podmiotów prowadzących działalność na podstawie decyzji starostów i marszałka województwa”. Natomiast zgodnie z informacjami zawartymi w WSO, według stanu na 18 czerwca 2020 r.:

- 271 podmiotów prowadziło działalność na podstawie decyzji wydanych przez Marszałka (według danych Departamentu na 31 października 2020 r. – 310 podmiotów);
- 2 756 podmiotów prowadziło działalność na podstawie decyzji wydanych przez starostów powiatów lub prezydentów miast z terenu województwa kujawsko-pomorskiego³⁶.

Na 14 lipca 2020 r. w Departamencie pracowało dziewięć pracowników merytorycznych ds. BDO, mających pisemne upoważnienia administratora danych osobowych (Marszałka) do przetwarzania danych osobowych³⁷ w zbiorze „Dane dotyczące gospodarowania odpadami” w zakresie prowadzenia spraw dotyczących gospodarki odpadami oraz wytwarzania i wprowadzania produktów i opakowań, udostępniania informacji o środowisku. W okresie objętym kontrolą pisemne upoważnienia administratora do przetwarzania danych osobowych w ww. zakresie posiadało: a) 23 pracowników Urzędu w okresie od 28 grudnia 2018 r. do 2 marca 2020 r.; b) 569 pracowników Urzędu – od 3 marca 2020 r. do 29 maja 2020 r.; c) 21 pracowników Urzędu – od 30 maja 2020 r. Pracownicy posiadający ww. upoważnienia złożyli pisemne zobowiązania do zachowania danych osobowych w poufności.

W poszczególnych latach okresu 2018-2020 (do 31 października) do Urzędu wpłynęły następujące liczby wniosków o wpis do BDO:

- w 2018 r. – 5 490 wniosków;
- w 2019 r. – 21 522 wnioski;
- w 2020 r. (do 31 października) – 1 163 wnioski (były to wnioski w wersji papierowej złożone po 31 grudnia 2019 r.).

Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że³⁸:

- system BDO nie pozwalał na wykonanie raportu dotyczącego ilości wniosków przekazanych elektronicznie, które zostały rozpatrzone do 23 czerwca 2020 r. (szacunkowo przyjmuje się, że rozpatrzono około 2 000 wniosków)³⁹;
- na 18 czerwca 2020 r. w systemie BDO widniało 1 577 wniosków elektronicznych oczekujących na weryfikację (na 31 października 2020 r. – 1 293 takie wnioski⁴⁰);
- wnioski złożone po 31 grudnia 2019 r. w wersji papierowej nie były, zgodnie z ustawą o odpadach, rozpatrywane, a przedkładające je podmioty

³⁶ Na 31 października 2020 r. liczba ta nie uległa zmianie.

³⁷ Na podstawie art. 80 ust. 1a i 1c ustawy o odpadach.

³⁸ Wyjaśnienia z 23 czerwca 2020 r.

³⁹ Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału z 10 listopada 2020 r., system BDO na 31 października 2020 r. również nie pozwalał na wykonanie raportu dotyczącego ilości rozpatrzonych wniosków przekazanych elektronicznie.

⁴⁰ Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału z 10 listopada 2020 r.

poinformowano o konieczności złożenia wniosków w wersji elektronicznej za pomocą systemu BDO;

- z uwagi na to, że system BDO nie umożliwia raportowania dokonanych w nim zapisów, nie było możliwości precyzyjnego określenia liczby nadanych numerów rejestrowych; zgodnie ze spisem spraw prowadzonym przez Departament oraz analizą dostępnych danych w systemie BDO ustalono, że na 22 czerwca 2020 r. nadano 21 784 numery rejestrowe (na 31 października 2020 r. – 24 430 takich numerów⁴¹);
- najdłuższy czas oczekiwania na wpis do rejestru trwał ok. 6 miesięcy, a najkrótszy jeden dzień.

Analiza 10 losowo wybranych wniosków podmiotów, na które nałożono nowy obowiązek uzyskania wpisu do rejestru⁴² wykazała, że:

- w przypadku dziewięciu wniosków Marszałek dokonał wpisu do rejestru podmiotów po upływie od 52 do 149 dni od otrzymania wniosku lub jego korekty (w przypadku jednego wniosku wpis do rejestru dokonano po upływie 27 dni od wpłynięcia korekty wniosku);
- w przypadku trzech wniosków wzywano do ich korekty, a po jej naniesieniu dokonano wpisu do rejestru;
- nie było przypadku niedokonania lub odmowy dokonania wpisu do rejestru.

Na podstawie analizy pięciu losowo wybranych wpisów do rejestru podmiotów stwierdzono, że zawarto w nich wszystkie informacje wymagane ustawą o odpadach. Wniosków o aktualizację oraz aktualizacji analizowanych wpisów nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 152-173, 334-618, 628-633, 1217-1226, 1228-1229, 1233-1235, 1290-1312, 1646-1647, 1656)

1.2. W Urzędzie od 2 czerwca 2020 r. korzystano z modułu do sprawozdawczości w systemie BDO. Umożliwiał on wyłącznie sporządzenie i przedłożenie rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi⁴³. Do 10 listopada 2020 r. moduł do sporządzenia rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami⁴⁴ nie został udostępniony Urzędowi.

Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że ustawa o odpadach nie precyzuje zakresu oraz zasad weryfikacji sprawozdawczości składanej przez podmioty do tego zobligowane oraz, że nie istnieją żadne zasady weryfikacji sprawozdawczości, które byłyby opisane normą prawną. W związku z powyższym, każdy organ dokonywał tej weryfikacji „według własnego uznania, doświadczenia i wiedzy”. Niemniej jednak, dodała, że zostaną dołożone wszelkie starania, aby zapewnić rzetelną weryfikację sprawozdań składanych przez przedsiębiorców, wprowadzając skuteczne mechanizmy kontrolne zapewniające kompetentną realizację ustawowych zadań. Wszelkie opłaty wynikające ze sprawozdań będą weryfikowane przy użyciu wzorów i zapisów wynikających z ustaw oraz wynikających z nich rozporządzeń.

Po upływie terminu utworzenia BDO (24 stycznia 2018 r.) w Urzędzie wykorzystywane były (poza BDO i WSO) następujące systemy informatyczne umożliwiające zbieranie i analizę danych o źródłach i sposobie zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów w okresie objętym kontrolą:

⁴¹ Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału z 10 listopada 2020 r.

⁴² Tzn. zgodnie z art. 53 ust. 2 w zw. z art. 84 ustawy o odpadach, od 1 stycznia 2020 r. wniosek o wpis do rejestru składa się przy użyciu rejestrowego formularza elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej rejestru umożliwiającej dostęp do indywidualnego konta w BDO.

⁴³ O którym mowa w art. 73 ustawy o odpadach.

⁴⁴ O którym mowa w art. 75 ustawy o odpadach.

- oprogramowanie służące do zarządzania danymi ze sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, przekazywanych Marszałkowi, na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości, przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast; oprogramowanie to umożliwiło sporządzanie przez Marszałka rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi; koszt zakupu oprogramowania (w 2013 r.) wyniósł 11,3 tys. zł brutto, w tym: 1,1 tys. zł (10%) stanowiły środki budżetu Województwa, a 10,2 tys. zł (90%) – dotacja Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu⁴⁵; koszty opłaty abonamentowej do oprogramowania wynosiły: -- 2,1 tys. zł brutto w 2016 r. (0,4 tys. zł pochodziło ze środków budżetu Województwa, a 1, 7 tys. zł z dotacji WFOŚiGW), -- 4,3 tys. zł brutto w 2017 r. (0,9 tys. zł stanowiły środki budżetu Województwa, a 3,4 tys. zł dotacja WFOŚiGW) oraz po 4,3 tys. zł brutto w 2018 r. i w 2019 r. (w całości pokryto ze środków budżetu Województwa);
- system (program) eco.TAX – wojewódzka baza informacji o podmiotach korzystających ze środowiska (w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska); został zakupiony w 2009 r.; koszt zakupu wynosił: 175,5 tys. zł brutto, w tym: -- 151,1 tys. zł stanowił koszt udzielenia licencji na użytkowanie systemu wraz z dokumentacją; -- 18,3 tys. zł kosztowało wdrożenie systemu w Urzędzie; -- 6,1 tys. zł – przeprowadzenie szkoleń dla użytkowników systemu; koszt usług serwisowych to: 553,5 tys. zł brutto – za 36 miesięcy z okresu 2014-2017 i 934,8 tys. zł brutto – za 48 miesięcy z okresu 2017-2021; do końca 2017 r. usługi serwisowe finansowane były w 20% ze środków własnych Województwa (odpisy z opłat za korzystanie ze środowiska) i w 80% – z dotacji WFOŚiGW; począwszy od 2018 r. usługi te finansowane są w całości ze środków własnych Województwa (odpisy z opłat za korzystanie ze środowiska); oprogramowanie systemu jest bazą podmiotów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, które złożyły sprawozdania z opłat za korzystanie ze środowiska; do systemu tego wprowadzono dane m.in. o wysokości naliczonych opłat na podstawie „deklaracji”/wykazów opłatowych, złożonych przez podmioty zobowiązane (w tym również z tytułu składowania odpadów); od maja 2019 r. system został uzupełniony o możliwość rejestracji i weryfikacji sprawozdań produktowych (tzn. z tytułu opakowań oraz produktów).

(akta kontroli str. 125-127, 1228, 1233)

1.3. Marszałek, korzystając z rejestru podmiotów na stronie internetowej Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁴⁶, zweryfikował podmioty z terenu województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie spełniania przez nie warunków do zarejestrowania w rejestrze BDO. Stosownie do art. 234 ust. 3 ustawy o odpadach, Marszałek dokonywał wpisu do rejestru BDO podmiotów, które posiadały wpis do rejestru prowadzonego przez GIOŚ. W przypadku stwierdzenia braku wymaganych informacji, Marszałek wzywał podmiot do złożenia brakujących informacji, a w przypadku braku ich uzupełnienia, nie dokonywał wpisu z urzędu. Dane o podmiotach zobowiązanych do wpisu do rejestru, Marszałek pozyskiwał również na podstawie posiadanych decyzji z zakresu gospodarki odpadami, a także na podstawie listy podmiotów korzystających z organizowanych przez Departament szkoleń z zakresu gospodarki odpadami. Podmioty te zostały poinformowane o konieczności uzyskania wpisu do rejestru BDO.

⁴⁵ Dalej: „WFOŚiGW”.

⁴⁶ Dalej: „GIOŚ”.

Do podmiotów zobowiązanych, które nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, Marszałek skierował stosowne wezwania. Przekazywano również drogą e-mail pisma informujące podmioty, które składały zbiorcze zestawienia danych o odpadach, o nowym obowiązku uzyskania wpisu do rejestru BDO. Jednocześnie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu⁴⁷ zamieszczono informację o konieczności i sposobie sporządzania wniosku o wpis do rejestru BDO.

Departament współpracował z Inspekcją Ochrony Środowiska, organami ochrony środowiska właściwymi do wydania decyzji z zakresu gospodarki odpadami, Policją, urzędami kontroli skarbowej w zakresie przekazywania informacji, dotyczących gospodarki odpadami prowadzonej przez poszczególne podmioty, w tym również w zakresie wypełniania przez te podmioty obowiązku uzyskania wpisu do rejestru BDO.

(akta kontroli str. 127-128)

1.4. Analizę aktualnego stanu gospodarki odpadami na obszarze Województwa zawierał „Plan gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2016-2022 z perspektywą na lata 2023-2028”⁴⁸, którego projekt sporządziła firma zewnętrzna. W analizie tej zamieszczono m.in. informacje dotyczące:

- środków służących zapobieganiu powstawania odpadów;
- rodzajów, ilości i źródeł powstawania odpadów;
- rodzajów i ilości odpadów poddawanych poszczególnym procesom odzysku i unieszkodliwiania;
- istniejących systemów gospodarowania odpadami;
- rodzajów, rozmieszczenia i mocy przerobowych instalacji do przetwarzania odpadów;
- identyfikacji problemów w zakresie gospodarki odpadami.

Z realizacji wpgo, na podstawie art. 39 ustawy o odpadach, sporządzane były sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres. Sprawozdania sporządzane były w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. W roku 2017 przygotowane zostało przez Zarząd Województwa sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2014-2016⁴⁹. Sprawozdanie to sporządzono na podstawie: a) informacji i baz danych w zakresie gospodarowania odpadami, będących w posiadaniu Departamentu Środowiska; b) informacji Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu; c) informacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska; d) informacji WFOŚiGW; e) „Wytycznych do opracowania sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2014-2016”, przygotowanych przez Ministra.

Marszałek sporządzał roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, dotyczące Województwa. Dane do tych sprawozdań pochodziły z rocznych sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, składanych Marszałkowi przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z terenu Województwa.

Dyrektor wyjaśniła, że weryfikacja danych z poszczególnych gmin i sporządzanie corocznie sprawozdania wojewódzkiego z realizacji zadań z zakresu

⁴⁷ Dalej: „BIP”.

⁴⁸ Uchwalony na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o odpadach uchwałą nr XXXII/545/17 Sejmiku Województwa z 29 maja 2017 r., dalej: „wpgo”.

⁴⁹ Zgodnie z wymogami art. 39 ustawy o odpadach, sprawozdanie za lata 2017-2019 powinno zostać przygotowane w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r. Według stanu na 30 listopada 2020 r. w Urzędzie trwały prace mające na celu przygotowanie tego sprawozdania. Biorąc pod uwagę datę wysyłki wystąpienia w styczniu, czy wiemy coś na temat stanu na zakończenie roku?

gospodarowania odpadami komunalnymi „jest rodzajem corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie, która pozwala również na ocenę w zakresie zgodności uzyskanych wyników i efektów z celami i kierunkami działań określonymi w wojewódzkim planie gospodarki odpadami” (więcej na ten temat w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Marszałek w latach 2016-2018 na podstawie danych z WSO monitorował ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, użytkowych oraz odpadów opakowaniowych oraz mógł wskazać w jakich instalacjach poszczególne rodzaje odpadów były przetwarzane. Identyfikował też problemy związane z możliwością zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów. Na przykład w latach 2016-2018⁵⁰ wytworzono na terenie Województwa:

- 80,8 tys. Mg opakowań z tworzyw sztucznych oznaczonych kodem 15 01 02 (29,1 tys. Mg w 2016 r., 27,5 tys. Mg w 2017 r. i 24,2 tys. Mg w 2018 r.), natomiast przetworzono 284,5 tys. Mg (84,5 tys. Mg w 2016 r., 93,6 tys. Mg w 2017 r. i 106,4 tys. Mg w 2018 r.) takich opakowań, tzn. ponad 3,5 razy więcej;
- 28,1 tys. Mg opakowań z drewna – kod 15 01 03 (odpowiednio: 9,5, 9,5 i 9,1 tys. Mg w kolejnych latach), przetworzono 266,5 tys. Mg (73,6, 40,2 i 152,7 tys. Mg) takich opakowań, tzn. blisko 9,5 razy więcej;
- 653,5 tys. Mg odpadów palnych – kod 19 12 10 (188,6, 209,9 i 255 tys. Mg), przetworzono 759,7 tys. Mg (252,9, 247,3 i 259,5 tys. Mg) takich odpadów, tzn. blisko 1,2 razy więcej;
- 1 310,8 tys. Mg innych odpadów (w tym zmieszanych substancji i przedmiotów) z mechanicznej obróbki odpadów innych niż wymienione w 19 12 11 – kod 19 12 12 (402,6, 457,3 i 450,9 tys. Mg), przetworzono 1 573,2 tys. Mg (536,5, 512,2 i 524,5 tys. Mg) takich odpadów, tzn. 1,2 razy więcej.

Powyższe odpady przetworzone zostały w 179 instalacjach do przetwarzania odpadów, funkcjonujących na terenie Województwa. Z przedstawionych danych wynika, że moce przerobowe wymienionych instalacji były większe niż faktycznie wytworzone ilości tych odpadów na terenie Województwa.

Dyrektor wyjaśniła, że różnice pomiędzy masą odpadów wytworzonych, a masą odpadów przetwarzanych na terenie Województwa wynikają z możliwości magazynowania odpadów wytworzonych w latach poprzedzających rok, w którym dokonano procesu przetwarzania oraz „z możliwości przemieszczania odpadów pomiędzy województwami, a nawet krajami”. Stwierdziła, że dane przekazywane do Marszałka w sprawozdawczości „papierowej”, dotyczącej gospodarki odpadami, nie pozwalały na stwierdzenie skąd pochodzi strumień importowanych na teren Województwa odpadów w celu poddania ich przetwarzaniu, gdyż „wzór papierowego sprawozdania, wynikający z przepisów prawa, przedkładany Marszałkowi za lata 2016-2018, nie przedstawiał żadnej informacji na temat źródła pochodzenia odpadów”. Dodała również, że system BDO nie posiada funkcjonalności zapewniającej wyszukiwanie, raportowanie, czy tworzenie jakichkolwiek zestawień danych, które są gromadzone na podstawie wprowadzonych przez podmioty sprawozdań o odpadach wytwarzanych w 2019 r.,

⁵⁰ Brak danych za 2019 i 2020 rok wynika z faktu, iż wszelkie dane, którymi dysponował Marszałek pochodziły ze zbiorczych zestawień danych o odpadach przedkładanych przez podmioty obowiązane do sporządzania sprawozdań. Zgodnie ze zmianami do ustawy o odpadach (art. 237ea), zbiorcze zestawienie danych o odpadach za 2019 rok należało przedłożyć za pośrednictwem systemu BDO w terminie do dnia 31 października 2020 roku.

a aktualna funkcjonalność BDO oraz poziom dostępności Marszałka do jej zasobów, uniemożliwia generację jakichkolwiek danych i sporządzenie raportu.

Spośród 45 podmiotów z terenu Województwa, które przed 5 marca 2020 r. posiadały pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, 39 złożyło wnioski o zmianę tego pozwolenia, w celu dostosowania go do przepisów zmienionych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁵¹. Cztery podmioty posiadające ww. pozwolenia zaprzestały działalności przed 5 marca 2020 r., a w stosunku do dwóch prowadzone było postępowanie administracyjne mające na celu, w jednym przypadku – udzielenie nowego pozwolenia i w jednym – zamknięcie działalności podmiotu objętej pozwoleniem⁵².

(akta kontroli str. 128-132, 1229, 1235-1245, 1313- 1642, 1897-2284)

1.5. W podsumowaniu sprawozdania z realizacji wpgo w latach 2014-2016 podano, że sposób prowadzenia działań w gospodarce odpadami na terenie Województwa zgodny był z celami i kierunkami działań, przyjętymi w wpgo.

W wpgo (na lata 2016-2022) podano, że podstawowy cel, jaki przyjęto w zakresie gospodarowania odpadami powstającymi w sektorze komunalnym, tzn. objęcie 100% mieszkańców Województwa zorganizowaną zbiórką odpadów, „został osiągnięty poprzez zmianę prawa i przejście przez gminy obowiązku odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, na których zamieszkuje mieszkańcy”. Podano również, że w obecnej perspektywie planowania (do 2022 r.) najważniejsze cele w Województwie w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, to m.in.:

- zwiększenie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji;
- utrzymanie tendencji ograniczenia ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, tak by w 2020 r. składowano nie więcej niż 35% masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.;
- osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy do 2020 r.;
- poddanie recyklingowi co najmniej 60% odpadów komunalnych do 2025 r. i co najmniej 65% tych odpadów do 2030 r.;
- wdrażanie nowoczesnych technologii przetwarzania odpadów, w szczególności metod odzysku i recyklingu odpadów surowcowych i ulegających biodegradacji zebranych selektywnie.

Jako główne cele w gospodarce odpadami poużytkowymi w wpgo określono m.in.:

- zapobieganie powstawaniu odpadów;
- zwiększenie odzysku, w tym ponownego użycia odpadów przemysłowych w procesach produkcyjnych;
- unieszkodliwianie odpadów zgodnie z przepisami prawa;
- ograniczanie ilości odpadów deponowanych na składowiskach;
- wdrożenie systemów pełnej i wiarygodnej ewidencji odpadów i metod ich zagospodarowania;

⁵¹ Dz. U. poz. 1579, ze zm.

⁵² Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono 21 lutego 2020 r. informację – przypomnienie o konieczności złożenia wniosku o aktualizację posiadanych pozwoleń dot. gospodarki odpadami. Link: <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/aktualizacja-decyzji-odpadowych> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).

- modernizacja składowisk eksploatowanych i rekultywacja terenów zdegradowanych.

W gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w wpgo przyjęto m.in. takie cele, jak:

- wzrost świadomości użytkowników oraz sprzedawców nawozów i środków zawierających substancje niebezpieczne (w tym środków ochrony roślin) odnośnie właściwego postępowania z opakowaniami po tych środkach;
- zmniejszenie masy odpadów opakowaniowych w stosunku do masy produktów;
- zapewnienie odpowiedniej jakości odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie w gospodarstwach domowych;
- utrzymanie poziomów odzysku i recyklingu co najmniej na poziomie określonym w załączniku 1 do ustawy o gospodarce opakowaniami⁵³;
- osiągnięcie i utrzymanie co najmniej, określonych w wpgo, poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań wielomateriałowych, np. w 2019 r. dla opakowań z przewagą tworzyw sztucznych poziom odzysku 50% i recyklingu 22%, a dla opakowań z przewagą papieru i tektury zarówno poziom odzysku, jak i recyklingu – 50%;
- ograniczenie stosowania nieuczciwych praktyk w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów opakowaniowych.

Priorytetowym kierunkiem postępowania z odpadami przyjętym w wpgo było zapobieganie i minimalizacja wytwarzania odpadów.

Marszałek monitorował pośrednio zgodność postępowania z odpadami z celami i kierunkami działań określonymi w wpgo oraz stopień osiągnięcia tych celów i kierunków, poprzez weryfikację i ocenę prawidłowości danych, zawartych w przedkładanych mu sprawozdaniach, dotyczących sposobu gospodarowania odpadami.

Głównym dokumentem monitorującym ww. cele przyjęte w wpgo były sprawozdania z jego realizacji, o których była mowa w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Sprawozdania te sporządzane były na podstawie zweryfikowanych informacji i baz danych w zakresie gospodarowania odpadami, które prowadził Departament. Ponadto Marszałek, o czym również była mowa w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pozyskiwał dane z rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przekazywanych mu, na podstawie art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Marszałek weryfikował dane zawarte w tych sprawozdaniach i na ich podstawie przygotowywał roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Województwa (szczegóły dotyczące sposobu weryfikacji sprawozdań przedstawiono w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia).

Marszałek pozyskiwał również informacje na podstawie zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, które to zestawienia składali mu corocznie, wytwórcy prowadzący działalność polegającą na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów, obowiązani do prowadzenia ewidencji odpadów oraz do sporządzania i składania sprawozdań. Marszałek weryfikował dane zawarte w tych sprawozdaniach. Na ich podstawie

⁵³ W załączniku tym docelowy poziom odzysku odpadów opakowaniowych razem określono na 61%, a recyklingu na 56%.

przygotowywany był raport roczny przekazywany do ministra właściwego do spraw środowiska.

Dyrektor wyjaśniła, że „rodzajem monitorowania, przeglądu i analizy danych w zakresie zgodności z celami i kierunkami działań” określonymi w wpgo, jest „weryfikacja danych, dotyczących gospodarki odpadami, takich jak wnioski, dokumentacje, sprawozdania, które przedkładane są przez podmioty gospodarujące odpadami”. Podała, że wydawanie decyzji administracyjnych, w których zostają określone ostateczne ilości i rodzaje wytwarzanych, zbieranych i przetwarzanych odpadów oraz sposoby gospodarowania nimi, jest wynikiem przeprowadzonych analiz, „stwierdzających zgodność sposobów postępowania z odpadami, określonych w dokumentacjach podmiotów w sprawie wydania decyzji administracyjnych, z celami i kierunkami działań określonymi w wpgo”.

(akta kontroli str. 132-134, 1523-1532, 1897-2284)

1.6. Poza analizą danych niezbędnych do przygotowania wpgo oraz weryfikacją i analizą danych zawartych w sprawozdaniach dotyczących gospodarowania odpadami, przekazywanych Marszałkowi przez gminy oraz podmioty obowiązane do składania takich sprawozdań, w Urzędzie nie prowadzono ani nie zlecano w latach 2016-2020 (do 31 października) przeprowadzenia analiz dotyczących funkcjonowania na terenie Województwa rynku odpadów poużytkowych, odpadów opakowaniowych i odpadów komunalnych.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że:

- dla ustalenia rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów poużytkowych, odpadów opakowaniowych i odpadów komunalnych i możliwości ich zagospodarowania, przygotowano szczegółową analizę stanu gospodarki odpadami ujętą w wpgo;
- sprawozdanie z realizacji wpgo sporządzone za lata 2014-2016 „jest również przykładem przeprowadzenia w Urzędzie analiz, dotyczących funkcjonowania na terenie Województwa rynku odpadów poużytkowych, odpadów opakowaniowych i odpadów komunalnych”;
- uczestniczono „w działaniach organizacyjnych i legislacyjnych w celu poprawy stanu gospodarki odpadami i ograniczenia *szarej strefy*”, np. poprzez: uczestnictwo w corocznych spotkaniach w Ministerstwie Środowiska dot. racjonalnego gospodarowania odpadami czy też uczestnictwo w pracach grupy roboczej ds. gospodarki odpadami, funkcjonującej w ramach krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”.

(akta kontroli str. 134-142, 1242, 1245-1289)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Marszałek nie dotrzymywał ustawowego terminu wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. Analiza 10 losowo wybranych wniosków podmiotów, na które nałożono nowy obowiązek uzyskania wpisu do rejestru⁵⁴ wykazała, że w przypadku dziewięciu wniosków Marszałek dokonał wpisu do rejestru podmiotów po upływie od 52 do 149 dni od otrzymania wniosku lub jego korekty, tj. po przekroczeniu od 22 do 119 dni trzydziestodniowego terminu określonego w art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach.

⁵⁴ Tzn. zgodnie z art. 53 ust. 2 w zw. z art. 84 ustawy o odpadach, od 1 stycznia 2020 r. wniosek o wpis do rejestru składa się przy użyciu rejestrowego formularza elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej rejestru umożliwiającej dostęp do indywidualnego konta w BDO.

Dyrektor wyjaśniła, że „w Urzędzie dokładano wszelkich starań, aby wnioski o wpis do rejestru BDO były rozpatrywane w ustawowym 30-dniowym terminie”. Jednak, jak stwierdziła, w listopadzie 2019 r. „w mediach rozpowszechniana była informacja o wysokich karach (od 5 tys. zł do 1 mln zł), które będą nakładane na podmioty prowadzące działalność gospodarczą za brak wpisu do rejestru BDO”. To spowodowało, że do Urzędu zaczęli zgłaszać się w wielkiej liczbie przedsiębiorcy z pytaniami dotyczącymi szczegółów wypełnienia ciążących na ich obowiązków w zakresie wpisu do rejestru BDO. W konsekwencji, na przełomie lat 2019 i 2020 zostało złożonych ponad 20 tysięcy wniosków, „które wymagały w pierwszej kolejności zaewidencjonowania w spisie spraw, a następnie rozpatrzenia”. Taka ilość dokumentów „złożona praktycznie w jednym czasie, przewyższała możliwości organizacyjne, kadrowe, aby dochować ustawowego terminu na ich rozpatrzenie”. Ponadto, jak podała Dyrektor, na spowolnienie efektywności pracy w rozpatrywaniu wniosków o wpis do rejestru BDO wpłynęła konieczność odtwarzania przez pracowników Urzędu danych utraconych podczas ich przenoszenia, począwszy od 16 grudnia 2019 r., z poprzedniej wersji rejestru BDO do jego nowej wersji, przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie. Dyrektor stwierdziła, że użytkowana wersja rejestru BDO „przez pewien czas nie pozwalała na dokonywanie aktualizacji danych i tym samym uniemożliwione było rozpatrywanie papierowych, aktualizacyjnych wniosków podmiotów” i taki stan w rejestrze BDO utrzymywał się do połowy maja 2020 r., a „urzędy marszałkowskie nie miały żadnego wpływu na przyspieszenie tych prac”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezależnie od zaistniałych okoliczności, obowiązkiem Marszałka była taka organizacja pracy Urzędu, która zapewniłaby dotrzymanie ustawowo nałożonego terminu rejestracji złożonych wniosków.

(akta kontroli str. 334-581, 1217-1218, 1228-1229, 1646, 1653-1655)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek od 24 stycznia 2018 r. prowadził BDO, w której zamieszczano informacje objęte rejestrem podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami zgodnie z kompetencjami. Jako nieprawidłowe NIK oceniła niedotrzymywanie przez Marszałka ustawowego terminu przewidzianego dla wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.

OBSZAR

2. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi

Opis stanu faktycznego

2.1. Marszałek nie występował do ministra właściwego do spraw środowiska lub Ministra Infrastruktury z pismami dot. problemów, opinii lub własnych wniosków na temat systemu gospodarki odpadami użytkowymi.

(akta kontroli str. 638, 646)

2.2. Według danych dostępnych w Urzędzie na 30 czerwca 2020 r. w Województwie funkcjonowały następujące łączne liczby podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujące odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi:

- na 31 grudnia 2016 r. – 777 podmiotów⁵⁵;

⁵⁵ W tym: 87 przedsiębiorców prowadzących recykling, 142 przedsiębiorców prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, 547 wprowadzających produkty w opakowaniach i jedna organizacja odzysku opakowań.

- na 31 grudnia 2017 r. – 776 podmiotów⁵⁶;
- na 31 grudnia 2018 r. – 692 podmioty⁵⁷.

Na 31 grudnia 2019 r. możliwe było tylko ustalenie liczby 97 wprowadzających produkty w opakowaniach i jednej organizacji odzysku opakowań, a na 30 czerwca 2020 r. – liczby 2121⁵⁸ wprowadzających produkty w opakowaniach i jednej organizacji odzysku opakowań.

Dyrektor wyjaśniła, że obecnie obowiązujący rejestr BDO, prowadzony przez Marszałka, nie zezwalał na filtrowanie zapisanych w nim informacji według dat wpisu i dlatego też „nie ma możliwości, aby raportować dane według konkretnych dat”. Stwierdziła, że „jedyna możliwość raportowania danych, to filtr dotyczący poszczególnych działów lub tabel, co nie zezwala na uzyskanie danych odnoszących się do poszczególnych rodzajów działalności”. Podała również, że nie było możliwości uzyskania danych dotyczących przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych („nie ma możliwości wyraportowania tych danych osobno”).

(akta kontroli str. 638, 646-647, 657, 1758)

Zużyte baterie i akumulatory

2.3. W okresie objętym kontrolą tylko jeden przedsiębiorca złożył (w 2016 r.) Marszałkowi zaświadczenia i informacje o pomocy *de minimis* w zakresie, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵⁹. Dyrektor podała, że podmiot ten do przedłożonych dokumentów nie załączył wniosku, w jakim zakresie pomoc *de minimis* chciałby otrzymać, a ponadto po weryfikacji dokumentów stwierdzono, iż przedsiębiorca nie dokonał rejestracji w rejestrze prowadzonym przez GIOŚ, co uniemożliwiło przyznanie mu pomocy *de minimis* w zakresie objętym ustawą o bateriach i akumulatorach. Innych tego rodzaju wniosków nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 638, 647-648)

2.4. W okresie objętym kontrolą na terenie Województwa żaden podmiot nie prowadził recyklingu zużytych baterii lub akumulatorów. Jeden zakład zajmował się przetwarzaniem zużytych baterii i zużytych akumulatorów wyłącznie w procesie R12 (sortowanie) i nie prowadził ich recyklingu. W związku z powyższym żaden z podmiotów nie był zobligowany do sporządzenia i przedłożenia Marszałkowi sprawozdań dotyczących wydajności recyklingu, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o bateriach i akumulatorach.

(akta kontroli str. 638-639, 648, 657, 1758)

2.5. Podmioty obowiązane złożyły Marszałkowi za poszczególne lata okresu 2016-2018⁶⁰ następujące liczby sprawozdań rocznych:

- 1) o rodzaju, ilości i masie wprowadzonych do obrotu baterii lub akumulatorów⁶¹:

⁵⁶ W tym: 79 przedsiębiorców prowadzących recykling, 141 przedsiębiorców prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, 555 wprowadzających produkty w opakowaniach i jedna organizacja odzysku opakowań.

⁵⁷ W tym: 81 przedsiębiorców prowadzących recykling, 137 przedsiębiorców prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, 437 wprowadzających produkty w opakowaniach i jedna organizacja odzysku opakowań.

⁵⁸ Wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów wiązał się z dużą liczbą wniosków o wpis do rejestru, złożonych w ostatnim kwartale 2019 r. w związku z wprowadzaniem od 1 stycznia 2020 r. obowiązkiem składania tych wniosków w formie elektronicznej.

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 708.

⁶⁰ Za 2019 r. sprawozdania miały być składane za pomocą konta w systemie BDO, w terminie do 15 marca 2020 r. Sprawozdawczość w BDO przesunięto do 31 grudnia 2020 r.

⁶¹ Na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. a ustawy o odpadach.

- za 2016 rok – 67 sprawozdań, w tym trzy po upływie ustawowego terminu, odpowiednio: 15, 533 i 645 dni,
 - za 2017 rok – 74 sprawozdania, w tym dwa po upływie ustawowego terminu, odpowiednio 405 i 533 dni,
 - za 2018 rok – 345 sprawozdań, w tym 16 po upływie ustawowego terminu od 5 do 242 dni;
- 2) o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych⁶² oraz o wysokości należnej opłaty produktowej⁶³:
- za 2016 rok – 56 sprawozdań, w tym dwa po upływie ustawowego terminu, odpowiednio 15 i 645 dni,
 - za 2017 rok – 57 sprawozdań, w tym jedno po upływie 405 dni od ustawowego terminu,
 - za 2018 rok – 272 sprawozdania, w tym 14 po upływie ustawowego terminu od pięciu do 105 dni;
- 3) o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne⁶⁴:
- za 2016 rok – 66 sprawozdań, w tym trzy po upływie ustawowego terminu, odpowiednio: 15, 533 i 645 dni,
 - za 2017 rok – 71 sprawozdań, w tym trzy po upływie ustawowego terminu, odpowiednio: 34, 405 i 533 dni,
 - za 2018 rok – 331 sprawozdań, w tym 21 po upływie od trzech do 242 dni od ustawowego terminu;
- 4) o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych⁶⁵:
- za 2016 rok – 42 sprawozdania, w tym dwa po upływie ustawowego terminu, odpowiednio 15 i 645 dni,
 - za 2017 rok – 46 sprawozdań, w tym jedno po upływie czterech dni od ustawowego terminu,
 - za 2018 rok – 48 sprawozdań;
- 5) o których mowa w art. 64 ust. 5 ustawy o bateriach i akumulatorach i art. 75 ust. 2 pkt 10 ustawy o odpadach (prowadzący zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów): po jednym sprawozdaniu za każdy rok z okresu 2016-2018.

W 2016 r. i w 2017 r. po jednym, a w 2018 r. – 18 podmiotów, nie złożyło sprawozdań o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne⁶⁶.

Nie odnotowano przypadków sprawozdań za lata 2016-2018 o nieosiągnięciu wymaganych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych.

⁶² Wraz z: a) wykazem punktów zbierania zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych prowadzonych przez zbierającego zużyte baterie lub zużyte akumulatory, z którym wprowadzający baterie lub akumulatory zawarł umowę; b) wykazem miejsc odbioru, z których zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory odbiera zużyte baterie przenośne lub zużyte akumulatory przenośne (art. 35 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. d tiret pierwsze i trzecie ustawy o odpadach).

⁶³ Na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. d tiret drugie ustawy o odpadach.

⁶⁴ Na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. c tiret drugie ustawy o odpadach.

⁶⁵ Na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o bateriach i akumulatorach i art. 75 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy o odpadach.

⁶⁶ Na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy o bateriach i akumulatorach, art. 73 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 lit. c tiret drugie ustawy o odpadach.

Marszałek w przypadku stwierdzenia niezłożenia lub nieterminowego przedłożenia sprawozdania przez podmiot obowiązany składał do właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu komendanta powiatowego policji, zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia przez ww. podmiot. Zawiadamiał również WIOŚ celem wszczęcia przez niego postępowania wyjaśniającego. Ponadto podmioty były informowane przez Marszałka o konieczności przestrzegania przepisów prawa, w tym o dochowywaniu terminów przedkładania poszczególnych sprawozdań.

W 2016 r. w Urzędzie przeprowadzono szkolenie dotyczące obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy o odpadach, a także z ustawy o bateriach i akumulatorach. W latach 2017-2018 Departament, w celu egzekwowania terminowego i prawidłowego wypełniania ustawowych obowiązków przez przedsiębiorców, rozesłał pocztą elektroniczną komplet materiałów edukacyjnych mających na celu pomoc w prawidłowym wypełnianiu m.in. dokumentów sprawozdawczych.

W związku z tym, że podczas weryfikacji przedkładanej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości lub zaległości z tytułu opłaty produktowej, w okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydawał decyzji określających wysokości zaległej opłaty produktowej, ani decyzji ustalających dodatkową opłatę produktową dotyczącą baterii i akumulatorów.

(akta kontroli str. 639-640, 648-653, 657, 679-754, 1034-1043, 1758)

2.6. W latach 2016-2018 sprzedawcy detalicznych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych złożyli terminowo Marszałkowi:

- za 2016 r. – 20 sprawozdań,
- za 2017 r. – 24 sprawozdania,
- za 2018 r. – 25 sprawozdań.

Wszystkie nieodebrane opłaty depozytowe zostały wniesione na odrębny rachunek bankowy Urzędu.

Wśród losowo wybranych sprzedawców detalicznych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, przeprowadzono w 2018 r. trzy kontrole, w wyniku których nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Zakres kontroli obejmował przestrzeganie obowiązku przyjęcia zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych od użytkownika końcowego, pobieranie od kupującego opłaty depozytowej, realizację obowiązku przekazania nieodebranej opłaty depozytowej na odrębny rachunek bankowy Urzędu, obowiązek sporządzenia i przedłożenia Marszałkowi sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej.

Dyrektor wyjaśniła, że na podstawie istniejących w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) kodów dotyczących sprzedaży detalicznej części i akcesoriów do pojazdów samochodowych, nie sposób wyodrębnić wyłącznie przedsiębiorców zajmujących się detaliczną sprzedażą baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych. Przedsiębiorcy ci nie mają ponadto obowiązku rejestracji w systemie BDO. Zatem, zdaniem Dyrektora, nie ma możliwości uzyskania pełnej informacji, co do ich liczby na terenie Województwa i tym samym podania jej na koniec każdego roku.

(akta kontroli str. 640, 653-654, 814-856)

2.7. W latach 2016-2020 (I półrocze) Marszałek nie prowadził ani nie zlecał kontroli podmiotów zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory albo prowadzących zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Dyrektor wyjaśniła, że kontroli takich nie prowadzono „z uwagi na fakt, iż złożone przez ww. podmioty zaświadczenia, o których mowa w art. 59a ust. 1 i 64a ust. 1 ustawy o bateriach i akumulatorach nie budziły wątpliwości co do ich rzetelności”.

Analiza pięciu losowo wybranych ww. zaświadczeń nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 640, 654, 857-868)

2.8. Pracownicy Urzędu przeprowadzili w podmiotach działających m.in. na podstawie ustawy o bateriach i akumulatorach, dwie kontrole w 2016 r. i trzy kontrole w 2018 r. W 2017 r. i w 2019 r. nie przeprowadzono kontroli w tych podmiotach.

Dyrektor wyjaśniła, że „przyczyną przeprowadzenia takiej liczby kontroli są braki kadrowe”⁶⁷ oraz bardzo szeroki zakres obowiązków pracowników Biura Gospodarki Odpadami (działającego w strukturze organizacyjnej Departamentu). Stwierdziła, że liczba przeprowadzonych kontroli była związana także z wprowadzeniem od 24 stycznia 2018 r. rejestru BDO. Od tego czasu bowiem pracownicy skupiali się na właściwym rozpatrywaniu znacznej ilości wniosków o wpis do tego rejestru, co również należało do ich obowiązków.

(akta kontroli str. 640-641, 654-655, 755-856, 1757)

2.9. Marszałek na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu⁶⁸ oraz na tablicy ogłoszeń umieszczonej w siedzibie Departamentu, udostępnił wykaz miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie Województwa. Wykaz ten był corocznie weryfikowany i aktualizowany zgodnie z przesyłanymi przez zobligowane podmioty zestawieniami.

(akta kontroli str. 869-880)

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

2.10. Według danych ze sprawozdawczości dotyczącej sprzętu elektrycznego i elektronicznego, która do 13 grudnia 2019 r. była w kompetencji GIOŚ:

- 1) liczba wprowadzających sprzęt wynosiła na koniec: a) 2018 r. – 154 podmioty; b) I półrocza 2020 r. – 236 podmiotów;
- 2) liczba zbierających zużyty sprzęt wynosiła na koniec: a) 2016 r. – 129 podmiotów, b) 2017 r. – 122 podmioty, c) 2018 r. – 113 podmiotów, d) I półrocza 2020 r. – 118 podmiotów;
- 3) liczba prowadzących zakład przetwarzania sprzętu wynosiła: a) w latach 2016-2018 – 10 podmiotów, b) na koniec I półrocza 2020 r. – 12 podmiotów;
- 4) liczba prowadzących działalność w zakresie recyklingu sprzętu wynosiła: a) w latach 2016-2018 – pięć podmiotów, b) na koniec I półrocza 2020 r. – 10 podmiotów;
- 5) liczba prowadzących działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku wynosiła: a) w latach 2016-2018 – pięć podmiotów, b) na koniec I półrocza 2020 r. – dwa podmioty.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano podmiotów zajmujących się organizacją odzysku ww. sprzętu.

⁶⁷ Biuro Kontroli Departamentu zatrudniało w 2016 r. pięciu pracowników, w latach 2017-2019 – czterech pracowników, a w 2020 r. (do 30 listopada) – trzech pracowników.

⁶⁸ <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/category/srodowisko/raporty-i-wykazy/> (dostęp: 8 września 2020 r.).

Dyrektor wyjaśniła, że, zadania związane z wniesieniem, rozliczeniem i zwrotem zabezpieczenia finansowego na dany rok kalendarzowy przeznaczonego na pokrycie opłaty produktowej, znalazły się w kompetencjach Marszałka od 1 stycznia 2020 r. i w związku z tym Urząd „nie posiada żadnej dokumentacji w zakresie zadań do tej pory prowadzonych przez GIOŚ”. Podała też, że od 1 stycznia 2018 r. ewentualna opłata produktowa, wnoszona przez wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny, była wpłacana na właściwe konto wyznaczone przez Marszałka. Natomiast, zdaniem Dyrektora, wszelkie sprawozdania związane z wniesieniem tej opłaty, były przekazywane do GIOŚ, który prowadził zadania związane z jej weryfikacją i rozliczeniem. Dyrektorka stwierdziła również, że Marszałek „każdorazowo przekazywał do GIOŚ informacje dotyczące wysokości wniesionej opłaty produktowej oraz informacje o podmiotach, które tej opłaty dokonały”. Dodała też, że pracownicy GIOŚ podczas weryfikacji sprawozdawczości składanej przez wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny, kontaktowali się z pracownikami Urzędu w celu ustalenia wysokości wniesionej opłaty produktowej.

(akta kontroli str. 641-643, 657, 882-883, 1758)

2.11. Podmioty wprowadzające sprzęt elektryczny i elektroniczny składały do GIOŚ sprawozdania, o których mowa w art. 73 ust. 2 pkt. 5 ustawy o odpadach, za poszczególne lata, do roku 2018 włącznie. Sprawozdania te począwszy od 2019 r. miały być składane za pośrednictwem BDO.

Według danych z rejestru BDO, na 24 września 2020 r. w Województwie zarejestrowanych było 255 podmiotów wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny, zobowiązanych do złożenia tych sprawozdań. Rejestr BDO nie dawał możliwości wyraportowania informacji dotyczących realizowania przez te podmioty ww. ustawowych obowiązków sprawozdawczych i prowadzenia ich weryfikacji czy analizy, gdyż użytkowany przez Urząd system BDO nie posiadał odpowiedniego modułu sprawozdawczego.

Do 24 września 2020 r. żaden podmiot nie przedłożył w Urzędzie dokumentów uprawniających go do zwolnienia z obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjnych na podstawie art. 15 ust. 7 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje obligujące Marszałka do prowadzenia działań dotyczących egzekwowania należnych kwot w zakresie obowiązków wynikających z ustawy o zużytych sprzęcie, w związku z czym Marszałek nie wydawał decyzji określających zobowiązania z tytułu naruszenia obowiązków, ciążących na wprowadzających sprzęt, w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych.

Urząd prowadził rachunek bankowy, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym, na który wprowadzający sprzęt elektryczny i elektroniczny wnosili co najmniej 0,1% przychodów netto z tytułu wprowadzania do obrotu sprzętu osiągniętych w poprzednim roku kalendarzowym. Po uzgodnieniach z GIOŚ Departament prowadził korespondencję z podmiotami dokonującymi wpłat na ww. rachunek w celu potwierdzenia prawidłowości ich wniesienia.

Marszałek prowadził również korespondencję z GIOŚ dotyczącą informacji o wniesionych przez wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny opłatach produktowych z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania, odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu⁶⁹.

(akta kontroli str. 642-643, 657, 883-886, 892-908, 1758)

⁶⁹ Informacje te były niezbędne do prawidłowego rozliczenia przez GIOŚ zabezpieczeń finansowych wniesionych przez wprowadzających sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych.

2.12. Analiza 40 uwierzytelnionych kopii sprawozdań z przeprowadzonych audytów zewnętrznych podmiotów prowadzących zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (14 za 2017 r., 13 za 2018 r. i 13 za 2019 r.), przekazanych przez te podmioty⁷⁰, wykazała że wszyscy audytorzy spełniali wymogi określone w art. 67 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym, a zakresy audytów były zgodne z wymogami art. 68 tej ustawy. Ponadto stwierdzono, że:

- 1) 12 audytów (osiem za 2017 r. i cztery za 2018 r.) przeprowadzono po upływie terminu, o którym mowa w art. 66 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym (sprawozdania z przeprowadzonego audytu podpisane były przez audytora po 30 kwietnia roku następującego po roku, którego audyt dotyczył), przy czym przekroczenie tego terminu wynosiło: od czterech do 367 dni w przypadku audytów za 2017 r. i od dwóch do 14 dni za 2018 r.; w przypadku jednego audytu za 2019 r. nie wskazano daty zakończenia audytu; brakowało też jednej kopii sprawozdania z audytu za 2018 r.;
- 2) sześć sprawozdań z audytów (cztery za 2017 r. i dwa za 2018 r.) przekazano Marszałkowi po upływie terminu określonego w art. 70 ust. 2 ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym, przy czym przekroczenie tego terminu wynosiło: od dwóch do 363 dni w przypadku sprawozdań za 2017 r. oraz 34 i 64 dni za 2018 r.; w trzech przypadkach nie uwierzytelniono zgodności kopii sprawozdań (za 2019 r.) z oryginałem; w przypadku jednego podmiotu kopie sprawozdań za trzy lata okresu 2017-2019 potwierdzane były za zgodność z oryginałem przez nieustaloną osobę nieczytelnym podpisem (parafą); Marszałek 20 grudnia 2018 r. poinformował WIOŚ o nieprzedłożeniu kopii sprawozdań z audytu za 2017 r. przez dwa podmioty oraz o przedłożeniu takich kopii sprawozdań po upływie ustawowego terminu (15 maja 2018 r.) przez trzy podmioty; Marszałek poinformował również WIOŚ 24 września 2020 r. o przedłożeniu kopii audytu za 2018 r. po upływie ustawowego terminu (15 maja 2019 r.) przez dwa podmioty;
- 3) w trzech kopiach sprawozdań z audytu za 2017 r. oraz w jednej za 2018 r. i jednej za 2019 r. odnotowano w zakładach przetwarzania braki w wyposażeniu wymaganym art. 51 ust. 1 ustawy o zużytym sprzęcie; braki te powinny skutkować nałożeniem przez WIOŚ kar pieniężnych zgodnie z art. 91 w zw. z art. 92 powołanej ustawy; udostępniona dokumentacja nie zawierała informacji o nałożeniu takich kar;
- 4) w jednej kopii sprawozdania z audytu za 2017 r. stwierdzono:
 - niezgodność sprawozdań ze zbiorczym zestawieniem o rodzajach i ilości odpadów,
 - niezgodność zbiorczego zestawienia z prowadzoną ewidencją odpadów,
 - odmienne dane w karcie ewidencji odpadów⁷¹ i karcie ewidencji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego⁷²;
 - niezgodności między KEO a sprawozdaniem dotyczącym substancji odzyskanej;Marszałek, poza przyjęciem od spółki prowadzącej zakład przetwarzania, wyjaśnień dotyczących obsługi przez podmiot zewnętrzny sprawozdań dla GIOŚ i Marszałka.
- 5) w jednej kopii sprawozdania za 2019 r. stwierdzono:
 - w decyzji brak określenia grup sprzętu,
 - magazynowanie zużytego sprzętu poza terenem hali,

⁷⁰ Na terenie Województwa nie działała żadna organizacja odzysku.

⁷¹ Dalej: „KEO”.

⁷² Dalej: „KE ZSEiE”.

- błędne ewidencjonowanie sprzętu do KE ZSEiE,
 - niezgodności w masach sprzętu podanych w ewidencji i w zaświadczeniach o zużytych sprzęcie;
- w udostępnionej dokumentacji nie podano żadnych informacji o podjęciu działań zmierzających do usunięcia ww. uchybień;
- 6) jeden z podmiotów prowadzących zakład przetwarzania posługiwał się w latach 2017-2019 zezwoleniem zawierającym błędnie określone grupy sprzętu do przetwarzania (podmiot nie posiadał tego sprzętu); pomimo występowania tej nieprawidłowości w kopiach sprawozdań z audytu z tego okresu;

Dyrektor wyjaśniła m.in., że:

- 1) ustawa o zużytych sprzęcie nie precyzuje działań marszałka województwa w sytuacji niedochowania ustawowego terminu przeprowadzenia audytów, a administracyjną karę pieniężną za nieprzeprowadzenie audytu, albo nieprzeprowadzenie go w terminie, wymierza WIOŚ; stwierdziła też, że Marszałek informował WIOŚ o podmiotach, które nie przedłożyły kopii sprawozdań z przeprowadzonych audytów, albo przedłożyły je po upływie ustawowego terminu;
- 2) „nie wszystkie podmioty” z terenu Województwa, zobowiązane do poddania się audytowi, przedłożyły Marszałkowi w ustawowym terminie kopie rocznych sprawozdań z przeprowadzonego audytu; Dyrektor stwierdziła, że we wszystkich tych przypadkach Marszałek zawiadomił WIOŚ ww. pismami z 20 grudnia 2018 r. i 24 września 2020 r.; dodała, że ustawa o zużytych sprzęcie „nie precyzuje działań marszałka województwa w sytuacji niedochowania przez podmiot ustawowego terminu przekazania kopii sprawozdania”; stwierdziła, że zgodnie z art. 91 pkt 47 tej ustawy, ten kto nie przekazuje Marszałkowi, jak również WIOŚ, kopii sprawozdania z przeprowadzonego audytu albo nie przekazuje go w ustawowym terminie, podlega administracyjnej karze pieniężnej, którą wymierza WIOŚ i „to WIOŚ jest organem odpowiedzialnym za szczegółową analizę wypełniania przedmiotowego obowiązku przez podmioty, również badania, czy dokument pochodzi od osoby upoważnionej”; w ocenie Dyrektor, Urząd „starał się współpracować i wspierać WIOŚ”, o czym świadczą ww. pisma Marszałka;
- 3) kopie sprawozdań z audytu zewnętrznego „trafiają zarówno do Marszałka, jak i do WIOŚ”, a „w kompetencjach WIOŚ leży nakładanie kar pieniężnych”; w związku z tym, Urząd „nie wchodził w kompetencje WIOŚ i nie ustalał przyczyny nałożenia lub nienałożenia kar pieniężnych”; Dyrektor dodała też, że Marszałek „utrzymuje stałą współpracę z WIOŚ”;
- 4) w odniesieniu do ww. pkt. 4)-6) zagadnień dotyczących badanej próby Dyrektor stwierdziła m.in., że ustawa o zużytych sprzęcie „nie określa obligatoryjnego działania marszałka województwa w odniesieniu do wykorzystania informacji zawartych w przedkładanych kopiach” sprawozdań z audytów, a organy uprawnione do nakładania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie ww. ustawy, tj. właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz właściwy wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, „nie mają obowiązków zawiadamiać marszałka województwa o uzasadnionych przypadkach odstąpienia od czynności wymierzenia” takiej kary.

Ponadto, w odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie Urząd stwierdzał, czy wszystkie podmioty z terenu Województwa, zobowiązane do poddania się audytowi, wypełniły ten obowiązek oraz czy Urząd posiadał wiedzę, ile takich podmiotów nie poddało się audytowi (nie przesłało uwierzytelnionych kopii sprawozdań z audytu), Dyrektor wyjaśniła, że „Urząd dokonywał ww. weryfikacji

na podstawie danych wynikających z rejestru podmiotów wprowadzających na rynek sprzęt elektryczny i elektroniczny prowadzonego przez GIOŚ”. Podała też, że „Urząd prowadził i będzie prowadził działania informacyjne dot. obowiązków podmiotów gospodarujących odpadami”.

(akta kontroli str. 643, 657, 886-887, 909-916, 1200-1216, 1644-1653, 1656-1660, 1758)

Pojazdy wycofane z eksploatacji

2.13. Marszałek prowadził wykaz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji w Województwie oraz zamieścił go na stronie BIP Urzędu⁷³. Wykaz ten był aktualizowany na bieżąco, na podstawie wydawanych decyzji (informacje otrzymywane od starostów).

(akta kontroli str. 643, 888, 917-936)

2.14. Podmioty prowadzące stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁷⁴, składały Marszałkowi roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, zawierające informacje, o których mowa w art. 75 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 ustawy o odpadach. Sprawozdania te były weryfikowane pod względem terminowości złożenia, prawidłowości wypełnienia oraz wyliczenia wysokości opłaty z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wyliczeniu ww. opłaty, pracownik Departamentu informował o tym telefonicznie przedsiębiorcę, a ten korygował pomyłkę i dokonywał opłaty we właściwej wysokości.

W odniesieniu do jednego podmiotu wszczęto w 2020 r. postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji określającej wysokość należnej opłaty w kwocie 1 tys. zł (wraz z należnymi odsetkami) z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji za 2018 r.

Za lata 2016-2018 złożyło sprawozdania nieterminowo, tzn. po 15 marca roku następującego po roku sprawozdawczym, 10 podmiotów: cztery za 2016 r., cztery za 2017 r. i dwa za 2018 r. Marszałek zawiadamiał właściwych miejscowo komendantów powiatowych policji o możliwości popełnienia wykroczenia przez ww. podmioty.

Marszałek współpracował także z WIOŚ w zakresie podjęcia stosownych działań wobec podmiotów niewywiązujących się z obowiązków ustawowych dotyczących wprowadzania na rynek opon.

W wyjaśnieniach z 30 listopada 2020 r. Dyrektor podała, że „marszałkowie województw mają już dostęp do modułu sprawozdawczego w systemie BDO”, lecz sprawozdania przedkładane za pomocą tego systemu, w tym również sprawozdania podmiotów wprowadzających pojazdy za 2019 r., „nie dają się w żaden sposób filtrować według danych wprowadzonych w przedmiotowym sprawozdaniu”. Dodała, że na 30 listopada 2020 r. w systemie BDO widnieje 2 626 sprawozdań dotyczących wprowadzania na rynek produktów, produktów w opakowaniach oraz gospodarowania odpadami z nich powstającymi. Wśród tych sprawozdań są również sprawozdania składane przez podmioty wprowadzające na rynek pojazdy, ale system BDO „nie umożliwia wyfiltrowania wyłącznie sprawozdań wynikających

⁷³ <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/wykaz-przedsiębiorcow-prowadzacych-stacje-demontazu-pojazdow-w-województwie-kujawsko-pomorskim> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).

⁷⁴ Liczba takich podmiotów wynosiła: 76 – na koniec 2016 r., 77 – na koniec 2017 r., 77 – na koniec 2018 r., 76 – na koniec 2019 r. i 77 – na koniec I półrocza 2020 r.

z art. 73 ust. 2 pkt. 1 i 4 ustawy o odpadach oraz art. 15 ustawy o recyklingu pojazdów”. Wyjaśniła też, że „jedyną możliwością ustalenia wykazu podmiotów wprowadzających pojazdy” na terenie Województwa, obowiązanych do złożenia Marszałkowi sprawozdania za 2019 r., jest rejestr BDO, w którym podmioty wprowadzające na rynek pojazdy miały obowiązek zarejestrować się. Podała także, że „do chwili powstania rejestru BDO”, jedynym źródłem weryfikacji liczby podmiotów objętych przepisami ustawy o recyklingu pojazdów, był i jest prowadzony przez Marszałka „rejestr podmiotów posiadających stosowne decyzje na prowadzenie stacji demontażu pojazdów”. Stwierdziła, że „rejestr ten jest podstawą do oczekiwania zbiorczego zestawienia danych o odpadach wytwarzanych oraz o gospodarce odpadami oraz rocznego sprawozdania o pojazdach przyjętych do przetwarzania w stacji demontażu pojazdów”.

W okresie objętym kontrolą żaden z przedsiębiorców na terenie Województwa nie prowadził strzępiarki odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji. W okresie tym nie wszczęto również żadnego postępowania egzekucyjnego z powodu niedokonania należnej opłaty produktowej.

Dyrektor podała, że, „nie zachodziła konieczność wszczęcia” takiego postępowania, gdyż „nie stwierdzono niedokonania należnej opłaty produktowej”.

(akta kontroli str. 643-644, 657-662, 888-891, 937-1033, 1661, 1666-1668, 1672-1673, 1758)

Opakowania i odpady opakowaniowe

2.15. Marszałek w okresie objętym kontrolą prowadził w wersji papierowej zbiór dokumentów DPO⁷⁵ i DPR⁷⁶, przekazywanych przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach. Dokumenty te podzielone były na poszczególne lata i przedsiębiorców (firmy recyklingowe), którzy wystawiali i przesyłali Marszałkowi egzemplarze C dokumentów. Pracownicy Biura Kontroli Departamentu, w celu właściwego przygotowania kontroli, tworzyli na bieżąco zbiór DPO i DPR w arkuszach kalkulacyjnych excel. W trakcie tworzenia tego zbioru dokumenty były weryfikowane pod względem poprawności ich wypełnienia.

Analiza próby losowo wybranych 10 dokumentów DPO i losowo wybranych 10 dokumentów DPR wykazała, że:

- wszystkie wystawiono na poprawnych wzorach dokumentów;
- nie stwierdzono błędów formalnych – poprawnie wskazano kody odpadów, dane na dokumentach (DPO/DPR) były zgodne w zakresie wskazanej masy i rodzajów odpadów opakowaniowych z dokumentami ewidencyjnymi (kartami przekazania odpadu – KPO).

(akta kontroli str. 1044-1045, 1108-1155, 1221-1226)

2.16. W latach 2016-2020 (III kw.) Marszałek na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, przeprowadził łącznie 140 kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, a także przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. W 2016 r. skontrolowano 43 spośród łącznie 229 takich podmiotów (18,8%) występujących na terenie Województwa (tzn. spośród 87 przedsiębiorców prowadzących recykling i 142 przedsiębiorców prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych). W 2017 r. skontrolowano 21 spośród

⁷⁵ DPO – dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób odzysku.

⁷⁶ DPR – dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób recyklingu.

łącznie 220 przedsiębiorców, tzn. 9,5% (odpowiednio: 79 i 141), w 2018 r. – 25 z 218, tzn. 11,5% (81, 137), w 2019 r. – 35 (brak danych o liczbie działających przedsiębiorców) i do końca III kwartału 2020 r. – 16 (również brak danych o liczbie przedsiębiorców prowadzących ww. działalność). Ponadto, w 2019 r. przeprowadzono kontrolę organizacji odzysku (jedynej w Województwie). Wszystkie ww. kontrole przeprowadziło pięciu pracowników w 2016 r., czterech w latach 2017-2019 i trzech w 2020 r. (do 30 listopada). Na jednego pracownika przypadało 8,6 przeprowadzonych kontroli w 2016 r., 5,25 w 2017 r., siedem w 2018 r. i 8,75 w 2019 r.

Biorąc pod uwagę łączną liczbę skontrolowanych w latach 2016-2018 przedsiębiorców (89) w stosunku do średniej rocznej liczby przedsiębiorców prowadzących recykling (82) „sprawność kontrolna”⁷⁷ Urzędu w odniesieniu do tych przedsiębiorców w ciągu ww. trzech lat wynosiła 108,5%, natomiast w odniesieniu do średniej łącznej liczby przedsiębiorców prowadzących recykling i przedsiębiorców prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych w tych latach (222), wynosiła 40%.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że Biuro Kontroli Departamentu nie przeprowadzało kontroli realizacji obowiązku prowadzenia i rozliczenia publicznych kampanii edukacyjnych i kontroli realizacji obowiązku naliczenia i wpłacenia opłaty produktowej, przekazywanie wpływów z opłaty produktowej, a także opłaty recyklingowej. Przyczyną były zarówno braki kadrowe w ww. Biurze, jak również niewystępowanie sytuacji uzasadniających konieczność podjęcia takich kontroli.

Marszałek, działając na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o gospodarce opakowaniami, sporządził i przekazał ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz GIOŚ, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku, informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym (w okresie 2016-2019) wraz z wnioskami, w tym planowanymi działaniami zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych naruszeń.

W latach 2016-2020 (do końca III kw.) nie wystąpiły sytuacje obligujące Marszałka do wydania decyzji na podstawie art. 52 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami, zobowiązujących przedsiębiorcę do przedłożenia ewidencji lub dokumentów DPO, DPR, EPDR⁷⁸ lub EDPO⁷⁹.

Przeprowadzone kontrole obejmowały rzetelność składanych przez przedsiębiorców-recyklerów dokumentów oraz poprawność prowadzenia gospodarki odpadami opakowaniowymi.

W trakcie kontroli badano zagadnienia regulowane przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami, dotyczące m.in. dokumentów DPR/DPO w zakresie art. 10, 21, 23, 46, 66, 75-77 tej ustawy oraz dokumentów EDPR/EDPO w zakresie art. 24, 46, 66, 75-77 tego aktu. W wyniku kontroli stwierdzono m.in.:

- braki w dokumentacji (np. brak części egzemplarzy C dokumentów DPO/DPR, brak części wniosków o wydanie DPO/DPR, brak wykazu dokumentacji wpływającej dot. rejestracji wniosków);
- dokumenty wystawione na nieaktualnych wzorach lub po upływie ustawowego terminu, wadliwie lub niekompletnie wypełniona dokumentacja (np. błędnie wskazany proces odzysku, brak daty wystawienia dokumentu lub podpisu osoby wystawiającej, niewypełnienie niektórych pól formularzy,

⁷⁷ Tzn. wyrażony w procentach stosunek liczby skontrolowanych podmiotów do całkowitej liczby podmiotów w danym okresie.

⁷⁸ EDPR – dokument potwierdzający eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę, w celu poddania procesowi recyklingu, w tym określający masę tych odpadów.

⁷⁹ EDPO – dokument potwierdzający eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę, w celu poddania innemu niż recykling procesowi odzysku.

rozbieżności pomiędzy danymi na egzemplarzach B i egzemplarzach C dokumentów DPO/DPR);

- brak archiwizacji dokumentacji związanej z prowadzonym procesem przetwarzania odpadów.

Zalecenia pokontrolne dotyczyły przede wszystkim korekty dokumentów DPO/DPR. O poważniejszych naruszeniach informowano WIOŚ: 21 razy w 2016 r., cztery razy w 2017 r., dwa razy w 2018 r., sześć razy w 2019 r. i raz w 2020 r. (do 30 listopada).

Od 20 lipca 2020 r. w Urzędzie, w tym w Biurze Kontroli Departamentu, zaczęła obowiązywać procedura kontroli wprowadzona zarządzeniem Marszałka⁸⁰.

(akta kontroli str. 1045-1046, 1156-1198, 1663-1666, 1669, 1672-1758)

2.17. Roczne sprawozdania, o których mowa w art. 45 i 45a ustawy o gospodarce opakowaniami, za lata 2016-2018, złożyli Marszałkowi przedsiębiorcy oraz organizacje samorządu gospodarczego reprezentujące grupy przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (łącznie: 555 za 2016 r., 550 za 2017 r. i 594 za 2018 r.), w tym:

a) wprowadzający opakowania⁸¹:

- 105 przedsiębiorców za 2016 r.,
- 104 – za 2017 r.,
- 119 – za 2018 r.;

b) eksportujący opakowania, eksportujący produkty w opakowaniach, dokonujący wewnątrzwspólnotowych dostaw produktów w opakowaniach⁸²:

- 222 przedsiębiorców za 2016 r.,
- 216 – za 2017 r.,
- 217 – za 2018 r.;

c) wprowadzający produkty w opakowaniach⁸³:

- 171 przedsiębiorców za 2016 r.,
- 173 za 2017 r.,
- 182 za 2018 r.;

d) organizacje samorządu gospodarczego reprezentujące grupy przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych albo środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin⁸⁴:

- 57 sprawozdań organizacji za 2016 r.,
- 57 za 2017 r.,
- 76 za 2018 r.

Dyrektor wyjaśniła, że liczba podmiotów zobowiązanych do złożenia stosownej sprawozdawczości została określona na podstawie „liczby złożonych samodzielnie rocznych sprawozdań i liczby podmiotów rozliczających się za pośrednictwem

⁸⁰ Zarządzenie nr 56/2020 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie schematu procedury kontroli oraz sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą zmienione przez zarządzenie nr 101/2020 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie schematu procedury kontroli oraz sposobu przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

⁸¹ Według danych Departamentu Środowiska Urzędu.

⁸² Według danych Departamentu Środowiska Urzędu.

⁸³ Według danych Departamentu Finansów Urzędu.

⁸⁴ Według danych Departamentu Finansów Urzędu.

EUROBAC Organizacja Odzysku Opakowań S.A. (na podstawie załączonych do nich wykazów podmiotów)⁸⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że nie ma możliwości wskazania liczby podmiotów składających ww. sprawozdania za 2019 r., gdyż należało sporządzić je i przesłać do 11 września 2020 r. za pomocą systemu BDO. System ten jednak nie umożliwia urzędowi marszałkowskiemu wglądu do „modułu informatycznego dedykowanego sprawozdawczości”. Zastępca Dyrektora Departamentu podał też, że ze względu na brak ustawowo określonego zakresu weryfikacji sprawozdawczości, w Urzędzie dokonywano takiej weryfikacji według własnego uznania, doświadczenia i wiedzy. Pracownicy Departamentu weryfikowali przedłożone sprawozdania pod względem terminowości, prawidłowego „wypełnienia właściwych działów i tabel”. W przypadku stwierdzenia niedotrzymania terminu złożenia sprawozdania, Marszałek kierował do właściwego miejscowo komendanta powiatowego policji zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia przez podmioty przesyłające sprawozdania po ustawowym terminie (zawiadomienia te dotyczyły 26 podmiotów za 2017 r. i 20 podmiotów za 2018 r.).

Analiza próby sprawozdań za 2016 r. wykazała, że były one złożone terminowo, sporządzone na aktualnych formularzach i zawierały wszystkie dane wymagane przepisami prawa.

W sprawozdaniach za lata 2016-2018 składanych Marszałkowi, dotyczących informacji na temat odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi lub recyklingowi, dominowały odpady opakowaniowe z papieru lub tektury.

(akta kontroli str. 657, 1045-1069, 1083, 1662-1664, 1670-1671, 1758, 2583, 2587-2588)

2.18. Marszałek otrzymał uwierzytelnione kopie sprawozdań rocznego audytu zewnętrznego, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami, dotyczące:

- 30 przedsiębiorców za 2016 r.,
- 44 – za 2017 r.,
- 41 – za 2018 r.,
- 31 – za 2019 r. (stan na 19 października 2020 r.).

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że:

- Marszałek „nie jest upoważniony do analizowania i weryfikowania pisemnych sprawozdań z przeprowadzonego audytu”, o których mowa w art. 49 ustawy o gospodarce opakowaniami; „przeprowadza własne kontrole na podstawie art. 53 cyt. ustawy, które nie są formalnie i funkcjonalnie powiązane z ze sprawozdaniami składanymi przez audytorów”;
- pracownicy przeprowadzający kontrolę „dokonują porównania własnych ustaleń z kontrolą z wynikami wykazanymi przez audytora w sprawozdaniu tylko w celach pomocniczych, zwracając szczególną uwagę na dane zagadnienie podczas kontroli”;
- ustalenia audytorów „nie budziły dotąd większych wątpliwości, poza niewielkimi błędami, np. dotyczącymi masy przetwarzanych odpadów, nie wykazano istotnych nieprawidłowości. Sprawozdania z audytu nie stanowiły podstawy do przeprowadzenia kontroli”;
- Marszałek „nie jest uprawniony do weryfikowania zakresu akredytacji przyznanej weryfikatorom, o których mowa w art. 47 cyt. ustawy”.

⁸⁵ Co miało wpływ na ew. różnicę pomiędzy łączną liczbą złożonych sprawozdań a liczbą podmiotów zobowiązanych do ich złożenia (w szczególności wprowadzających produkty w opakowaniach).

(akta kontroli str. 657, 1070-1081, 1758)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Marszałek nie wypełnił, określonego art. 53 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz na trzy lata, kontroli części przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych oraz przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. W ciągu trzech lat, 2016-2018, skontrolowano tylko 40% takich przedsiębiorców (łącznie 89 spośród 222 ich średniej rocznej liczby na terenie Województwa).

Dyrektor wyjaśniła, że „sprawność kontrolna” Biura Kontroli Departamentu „wynika z małej liczby pracowników zaangażowanych w czynności kontrolne”. Stwierdziła, że: „Wszystkie podmioty prowadzące recykling na terenie Województwa i które wystawiają dokumenty DPR, DPO, EDPR i EDPO są kontrolowane przynajmniej raz na 3 lata”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezależnie od zaistniałych okoliczności, obowiązkiem Marszałka była taka organizacja pracy Urzędu, która zapewniłaby dotrzymanie ustawowych obowiązków.

(akta kontroli str. 1156-1198, 1663-1664, 1669, 1758)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek zgodnie z kompetencjami monitorował funkcjonowanie rynku odpadów poużytkowych w Województwie. Egzekwował obowiązki przedkładania sprawozdań i wnoszenia opłaty produktowej lub depozytowej, prowadził działania informacyjne i edukacyjne dotyczące obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy o odpadach. Weryfikował sprawozdania podmiotów gospodarujących odpadami za lata 2016-2018, natomiast nie mógł w pełni weryfikować i analizować sprawozdań za 2019 r., gdyż użytkowany przez Urząd system BDO nie posiadał odpowiedniego modułu.

Marszałek nie spełnił wobec części przedsiębiorców określonego art. 53 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, wymogu przeprowadzenia, co najmniej raz na trzy lata, kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych oraz przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

OBSZAR

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

*Opis stanu
faktycznego*

3.1 Zasady i wskazania dla gospodarowania odpadami, na terenie Województwa, określone zostały w wpgo, a stanowiąca jego część analiza stanu gospodarki odpadami, obejmowała zagadnienia dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym m.in. takie, jak:

- istniejące środki służące zapobieganiu powstawania odpadów komunalnych i ocena ich użyteczności,
- rodzaj, ilości i źródła powstawania odpadów komunalnych,
- rodzaj i ilości odpadów komunalnych poddawanych poszczególnym procesom odzysku i procesom unieszkodliwiania,

- istniejący system gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym również zbierania odpadów,
- rodzaje, rozmieszczenie i moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych,
- spalarnie odpadów komunalnych,
- składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne,
- sortownie odpadów komunalnych, selektywnie zebranych,
- instalacje do produkcji paliw alternatywnych, w tym z odpadów komunalnych,
- identyfikacja problemów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

W wpgo określono też sposób monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalający na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w tym planie.

Zarząd Województwa przygotował i przedłożył Sejmikowi Województwa – 12 grudnia 2017 r. oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska – 15 grudnia 2017 r., sprawozdanie z realizacji wpgo w latach 2014-2016. Sprawozdanie to zostało sporządzone na podstawie „Wytycznych do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2014-2016”, przygotowanych przez Ministerstwo Środowiska w lipcu 2017 r. oraz na podstawie informacji i bazy danych w zakresie gospodarowania odpadami, będących w posiadaniu Departamentu.

Marszałek posiadał informacje o ilości i sposobie postępowania z odpadami po przetworzeniu odpadów komunalnych, szczególnie z tzw. odpadami wysokokalorycznymi oraz pozostałościami z sortowania. Z danych z WSO wynikało, że na terenie Województwa w latach 2016-2018 odpady wysokokaloryczne oznaczone kodem 19 12 10 – odpady palne (paliwo alternatywne), były poddawane procesom odzysku głównie o symbolach R1⁸⁶ i R12⁸⁷. W latach 2016-2018 na terenie Województwa ilość przetwarzanych odpadów ww. rodzaju była większa od ilości odpadów wytworzonych, co świadczyło o ich imporcie spoza terenu Województwa. I tak:

- w 2016 r. wytworzono 188,6 tys. Mg odpadów o kodzie 19 12 10, a przetworzono 146,6 tys. Mg w procesie R1 i 106,4 tys. Mg w procesie R12;
- w 2017 r. wytworzono 209,9 tys. Mg, a przetworzono 161,9 tys. Mg w procesie R1 i 85,4 tys. Mg w procesie R12;
- w 2018 r. wytworzono 255 tys. Mg, a przetworzono 172 tys. Mg w procesie R1 i 87,5 tys. Mg w procesie R12.

Natomiast odpady oznaczone kodem 19 12 12 – inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów innych niż zawierające substancje niebezpieczne, wytworzono na terenie Województwa i zagospodarowano m.in. w następujący sposób:

⁸⁶ Zgodnie z niewyczerpującym wykazem procesów odzysku, zawartym w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach, symbolem R1 oznaczono proces polegający na wykorzystaniu odpadu głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii.

⁸⁷ Zgodnie z wykazem jw., R12 oznacza proces odzysku polegający na wymianie odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11, m.in.: odzysk/regeneracja rozpuszczalników, recykling lub odzysk substancji organicznych niebędących rozpuszczalnikami, metali, związków metali oraz innych materiałów nieorganicznych, odzysk składników z katalizatorów, powtórna rafinacja lub inne sposoby ponownego użycia olejów.

- w 2016 r. wytworzono 402,6 tys. Mg ww. odpadów, przetworzono 38,8 tys. Mg w procesie R1, 115,5 tys. Mg w procesie R3⁸⁸ i 186,4 tys. Mg w procesie R12 oraz unieszkodliwiono 53,2 tys. Mg w procesie D5⁸⁹, 142,6 tys. Mg w procesie D8⁹⁰ i 18 Mg w procesie D10⁹¹;
- w 2017 r. wytworzono 457,3 tys. Mg, przetworzono 53,5 tys. Mg w procesie R1, 50,8 tys. Mg w procesie R3 i 197,3 tys. Mg w procesie R12 oraz unieszkodliwiono 67,3 tys. Mg w procesie D5 i 143,4 tys. Mg w procesie D8;
- w 2018 r. wytworzono 450,9 tys. Mg, przetworzono 63,9 tys. Mg w procesie R1, 5,5 tys. Mg w procesie R3, 238,9 tys. Mg w procesie R12 i 5,2 tys. Mg w procesie R13 oraz unieszkodliwiono 62,2 tys. Mg w procesie D5 i 148,8 tys. Mg w procesie D8.

Nie stwierdzono przetwarzania odpadów wysokokalorycznych (kod: 19 12 10) oraz odpadów będących pozostałościami z sortowania (kod: 19 12 12) za pomocą niewłaściwych procesów.

W analizie stanu gospodarki odpadami na obszarze Województwa, zawartej w wpgo, najważniejszymi zidentyfikowanymi problemami w gospodarce odpadami komunalnymi, były:

1) w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych:

- niewystarczająca skuteczność selektywnego zbierania odpadów u źródła, zwłaszcza odpadów ulegających biodegradacji, odpadów surowcowych i odpadów niebezpiecznych;
- niewystarczająca efektywność zbierania odpadów surowcowych od mieszkańców;
- niewystarczająca liczba punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁹² oraz niewystarczający standard techniczny i wyposażenie PSZOK istniejących;
- brak punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia, pozwalających na zapobieganie powstawaniu odpadów;
- niewystarczająca ilość środków technicznych do zbierania selektywnego odpadów (pojemniki, śmieciarki, itd.) w kontekście nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i wzrastającej ilości odpadów zbieranych selektywnie;
- spalanie odpadów w paleniskach domowych, w tym m.in.: tworzyw sztucznych, tekstyliów, drewna impregnowanego, itp.;
- praktyki tworzenia „dzikich wysypisk”;
- zbyt mała częstotliwość odbierania odpadów od mieszkańców;
- niewystarczający (choć ciągle poprawiający się) stan świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie racjonalnego postępowania z odpadami;

2) w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych:

⁸⁸ R3 – recykling lub odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania).

⁸⁹ Zgodnie z niewyczerpującym wykazem procesów unieszkodliwiania, zawartym w załączniku nr 2 do ustawy o odpadach, symbolem D5 oznaczono proces polegający na składowaniu na składowiskach w sposób celowo zaprojektowany (np. umieszczanie w uszczelnionych oddzielnych komorach, przykrytych i izolowanych od siebie wzajemnie i od środowiska itd.).

⁹⁰ Zgodnie z wykazem jw., D8 oznacza obróbkę biologiczną, niewymienioną w innej pozycji tego wykazu, w wyniku której powstają ostateczne związki lub mieszaniki, które są unieszkodliwiane za pomocą któregośkolwiek spośród procesów wymienionych w poz. D1-D12 wykazu.

⁹¹ D10 – przekształcanie termiczne na łądzie.

⁹² Dalej: „PSZOK”.

- niewystarczająca efektywność sortowania odpadów surowcowych w instalacjach;
- brak instalacji do recyklingu odpadów w szczególności niektórych tworzyw sztucznych odzyskiwanych z odpadów komunalnych;
- niewystarczające moce przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z sektora komunalnego;
- problemy w zakresie przetwarzania frakcji nadsitowej (powyżej 80 mm), z uwagi na zakaz składowania odpadów średnio i wysokoenergetycznych, wynikający z rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach⁹³.

W związku z wymogami art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁹⁴, Zarząd Województwa sporządził projekt aktualizacji wpgo (w formie załącznika do tego planu) w zakresie wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów, o których mowa w art. 24a ust. 2 ustawy o odpadach. Aktualizacja ta została uchwalona 18 lutego 2019 r. przez Sejmik Województwa⁹⁵.

Dyrektor wskazała, że „w 2021 r. planowane jest przystąpienie do aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami na lata 2023-2028 z perspektywą do roku 2034”. Podała, że zgodnie z zasadami sporządzania aktualizacji wpgo, opracowana zostanie kolejna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Województwie.

Według stanu na 13 listopada 2020 r., w Urzędzie trwały prace mające na celu przygotowanie sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019 (stosownie do art. 227a ustawy o odpadach, termin przygotowania i przedłożenia przez Zarząd Województwa ww. sprawozdania Sejmikowi Województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu, upływał 30 kwietnia 2021 r.). W ramach prac nad powyższym sprawozdaniem analizowano sprawozdania i raporty z baz danych, prowadzonych przez Departament, dokonywano analizy informacji na temat gospodarowania odpadami komunalnymi, pozyskanych od podmiotów prowadzących regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych/ instalacje komunalne. Pozyskano również dane, dotyczące działań w gospodarce odpadami, finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, WFOŚiGW oraz ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 1761, 1766-1780, 1794-1994, 2272-2284, 2448-2452)

3.2. Marszałek otrzymał w ustawowym terminie sprawozdania od wszystkich wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z terenu Województwa (w liczbie 144), zgodnie z art. 9q ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

Marszałek dokonał weryfikacji ww. rocznych sprawozdań m.in. w zakresie:

- informacji o masie poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych odebranych z terenu gminy oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem nazwy i adresu instalacji, do których zostały przekazane;
- informacji o działających na terenie gminy PSZOK, masie odpadów w nich zebranych oraz o sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem nazwy i adresu instalacji, do których zostały przekazane zebrane odpady komunalne;

⁹³ Dz. U. poz. 1277.

⁹⁴ Dz. U. poz. 1479.

⁹⁵ Uchwałą Nr III/79/19.

- informacji o osiągniętych poziomach: a) recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych; b) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne.

Ww. weryfikacji sprawozdań dokonano m.in. porównując przedstawione w nich informacje z danymi z prowadzonej przez Departament bazy danych WSO, szczególnie w zakresie: rodzajów i ilości odpadów, sposobów gospodarowania nimi, instalacji i urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów na terenie Województwa. Przeprowadzono też rozmowy robocze z podmiotami i gminami dla uściślenia informacji zawartych w sprawozdaniach.

W wyniku weryfikacji Marszałek wzywał do uzupełnienia lub poprawy sprawozdań za 2016 r. w 25 przypadkach, przekazując informację o tym do wiadomości WIOŚ. Łącznie, w 2016 r. wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast, złożyli Marszałkowi korekty do 72 sprawozdań, jedno uzupełnienie do sprawozdania i jedno uzupełnienie do korekty sprawozdania.

W wyniku weryfikacji sprawozdań za 2017 r. przeprowadzono czynności wyjaśniające, w wyniku których wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast złożyli Marszałkowi korekty 87 sprawozdań i 29 sprostowań do sprawozdań.

W wyniku weryfikacji sprawozdań za 2018 r. przeprowadzono czynności wyjaśniające, w wyniku których wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast złożyli Marszałkowi korekty 129 sprawozdań, dziewięć sprostowań i jedno uzupełnienie do sprawozdań.

Zakres korekt, sprostowań i uzupełnień dokonanych w sprawozdaniach, dotyczył m.in. błędnego umieszczenia rodzajów i ilości odpadów komunalnych w poszczególnych działach sprawozdania, błędnego wskazania sposobu zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów oraz błędnego obliczenia sum mas odpadów w poszczególnych działach i częściach sprawozdania.

(akta kontroli str. 1761-1764, 1780-1788, 2285-2447)

3.3. Marszałek sporządził roczne sprawozdania za 2016 r., 2017 r. i 2018 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazał je terminowo⁹⁶ ministrowi właściwemu do spraw klimatu⁹⁷. W sprawozdaniach tych znalazły się wszystkie informacje wymagane art. 9s ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości. Marszałek w sprawozdaniach podawał (na podstawie informacji uzyskanych z rocznych sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych mu przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) m.in.:

- dane o masie poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych odebranych z terenu Województwa oraz sposobach ich zagospodarowania;
- informacje o masie pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, przekazanych do składowania, powstałych z odebranych i zebranych z terenu Województwa odpadów komunalnych;
- informacje dotyczące przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Minister zwrócił się do Marszałka⁹⁸ o zweryfikowanie sprawozdania za 2016 r. w zakresie poprawności umieszczenia odpadu komunalnego o określonym kodzie

⁹⁶ Sprawozdanie: za 2016 r. – pismem z 12 lipca 2017 r., za 2017 r. – pismem z 5 lipca 2018 r. i za 2018 r. – pismem z 11 lipca 2019 r..

⁹⁷ Dalej: „Minister”.

⁹⁸ Pismem z 10 sierpnia 2017 r.

(dwa przypadki) w odpowiedniej części sprawozdania oraz niepokrywania się masy wykazanych zebranych odpadów komunalnych z sumą masy tych odpadów wykazaną w komórce podsumowującej na końcu rozdziału sprawozdania (dwa przypadki). Marszałek poinformował Ministra⁹⁹ o dokonanej w sprawozdaniu korekcie w dwóch przypadkach błędnie podanych kodów odpadów oraz o tym, że „wskazane jako niespójne informacje, dotyczące sumy odpadów (...), zostały przeanalizowane i uznane za prawidłowe”. Minister pozytywnie zaopiniował skorygowane sprawozdanie. Marszałek przesłał Ministrowi również skorygowane sprawozdanie za 2016 r., z uwzględnionymi korektami sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.

Minister zwrócił się do Marszałka¹⁰⁰ o zweryfikowanie sprawozdania za 2017 r. w zakresie wskazanej liczby właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne, poprawności umieszczenia odpadu o określonym kodzie (jeden przypadek) w odpowiedniej części sprawozdania oraz poprawności podanych sposobów zagospodarowania zebranych odpadów. Marszałek zweryfikował sprawozdanie i przekazał je Ministrowi¹⁰¹ z uwzględnionymi korektami w przedstawionym zakresie oraz z uwzględnionymi korektami sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, przedłożonymi Marszałkowi za 2017 r.

Marszałek przekazał Ministrowi¹⁰² także skorygowane sprawozdanie za 2018 r. z uwzględnionymi korektami sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast za ww. rok.

Najczęściej podawanymi w sprawozdaniach Marszałka za 2016 r, 2017 r. i 2018 r. sposobami zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Województwa były procesy odzysku R3, R4¹⁰³, R5¹⁰⁴ R12 i R13¹⁰⁵ oraz procesy unieszkodliwiania D5, D8 i D10.

(akta kontroli str. 1762, 1788-1789, 1995-2271)

3.4. Zgodnie z wpgo, na terenie Województwa funkcjonowało 136 instalacji przetwarzających odpady komunalne, w tym 16 posiadających status regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych¹⁰⁶.

Od 6 września 2019 r., w związku z wejściem w życie przepisów o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, wszystkie ww. RIPOK-i (16) uzyskały status instalacji komunalnych i zostały 13 września 2019 r. umieszczone na prowadzonej przez Marszałka w BIP¹⁰⁷ „Liście instalacji komunalnych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, sporządzonej „w myśl art. 38b ust. 1” ustawy o odpadach.

Dyrektor wyjaśniła, że:

- w Departamencie nie sporządzano rocznych harmonogramów kontroli instalacji komunalnych, a kontrole tych instalacji przeprowadzane były w przypadku „stwierdzenia lub otrzymania informacji o nieprawidłowościach” w ich funkcjonowaniu; informacje takie pochodziły głównie od WIOŚ,

⁹⁹ Pismem z 28 sierpnia 2017 r.

¹⁰⁰ Pismem z 2 sierpnia 2018 r.

¹⁰¹ Pismem z 19 września 2018 r.

¹⁰² Pismem z 18 grudnia 2019 r.

¹⁰³ R4 – recykling lub odzysk metali i związków metali.

¹⁰⁴ R5 – recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych.

¹⁰⁵ R13 – magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R12.

¹⁰⁶ Dalej: „RIPOK”.

¹⁰⁷ Na stronie: <https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/lista-instalacji-komunalnych-na-terenie-województwa-kujawsko-pomorskiego-2/> (dostęp: 14 grudnia 2020 r.).

prowadzącego „bieżące kontrole zakładów” oraz od „okolicznych mieszkańców”;

- w latach 2016-2020 (13 listopada) pracownicy Biura Gospodarki Odpadami Departamentu przeprowadzili cztery kontrole¹⁰⁸ jednej instalacji komunalnej, które podjęto w wyniku zgłoszonych przez mieszkańców „uciążliwości w funkcjonowaniu” tej instalacji; ponadto pracownicy Urzędu w ww. okresie uczestniczyli w 14 prowadzonych przez WIOŚ kontrolach instalacji komunalnych, w ramach postępowań administracyjnych, w tym 13 kontrolach o wydanie lub zmianę posiadanych pozwoleń oraz jednej kontroli w zakresie wydania zgody na zamknięcie składowiska odpadów komunalnych;
- poza kontrolami w terenie, nadzór nad instalacjami przetwarzającymi odpady komunalne realizowany był również poprzez analizę dokumentów „znajdujących się w aktach spraw lub wpływających z zewnątrz”; w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu instalacji, Marszałek wzywał zarządzających do złożenia wyjaśnień oraz podjęcia działań zmierzających do usunięcia ewentualnych nieprawidłowości; w latach 2016-2020 (13 listopada) sporządzono 11 pism i wezwań „w zakresie usunięcia naruszeń”;
- Departament prowadził na bieżąco kontrolę posiadanych przez zarządzających składowiskami odpadów komunalnych decyzji administracyjnych wymaganych w prowadzeniu instalacji;
- na terenie Województwa „nie ma instalacji, której w latach 2016-2020 (13 listopada) nie poddano kontroli w wyżej wskazanych formach”;
- Marszałek w każdym przypadku skierowania do zarządzającego instalacją wezwania do usunięcia nieprawidłowości, informował WIOŚ o podjętych działaniach poprzez przekazanie kopii pisma do wiadomości;
- w latach 2016-2020 Marszałek, w ramach ustawowych obowiązków, wnioskował 19 razy do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli „instalacji przetwarzających odpady komunalne”;
- w Urzędzie nie posiadano informacji dotyczącej występowania na terenie Województwa przypadków instalacji przetwarzających odpady komunalne, które prowadzą działalność bez prawomocnych decyzji;
- w latach 2016-2020 (13 listopada) nie odnotowano przypadku odmowy przez Marszałka wydania decyzji na prowadzenie instalacji przetwarzającej odpady komunalne;
- z chwilą przystąpienia do aktualizacji wpgo na lata 2023-2028 z perspektywą na lata 2029-2034, przeprowadzona zostanie kontrola wszystkich instalacji komunalnych, w tym ocena w zakresie prawidłowego przyjmowania i przetwarzania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 1362-1409, 1560-1574, 1639-1643, 1759, 1762, 1789-1793, 2448-2470)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, iż Marszałek posiadał informacje o aktualnym stanie gospodarki odpadami komunalnymi w Województwie, a także, że podejmował działania mające na celu zagospodarowanie wszystkich

¹⁰⁸ Przeprowadzone: 1) od 11 września do 11 października 2018 r., 2) od 1 lutego 2019 r. do 14 lutego 2019 r., 3) od 13 czerwca 2019 r. do 14 czerwca 2019 r., 4) od 25 września 2019 r. do 30 września 2019 r.

wytwarzanych na terenie Województwa odpadów komunalnych oraz odpadów po ich przetworzeniu (dokonanie w 2019 r. aktualizacji wpgo, przystąpienie do opracowania sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019). Marszałek rzetelnie weryfikował sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w sposób zapewniający ustalenie stanu faktycznego, współpracując w tym zakresie z WIOŚ. Przygotował, zgodnie z wymogami ustawy o utrzymaniu czystości, roczne sprawozdania za 2016 r., 2017 r. i 2018 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi i przekazał je terminowo Ministrowi. Prawidłowo sporządził też listę instalacji komunalnych oraz prowadził kontrole instalacji przetwarzających odpady komunalne.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W wpgo jako główne cele przyjęto m.in.:

- propagowanie działań zmierzających do zmniejszenia ilości powstających odpadów, w szczególności poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym ograniczenie marnotrawienia żywności (działanie ciągłe);
- zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji.

Cele te były zbieżne z Działaniem 8 określonym w Krajowym programie zapobiegania powstawaniu odpadów¹⁰⁹ w zakresie promowania sensu hierarchii postępowania z odpadami, w tym promowanie mniej konsumpcyjnego stylu życia.

W latach 2016-2020 (30 czerwca) w Urzędzie zrealizowano 12 projektów (działań) informacyjnych i edukacyjnych, dotyczących postępowania z odpadami, m.in. takich, jak:

- konferencja na temat projektu „Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2016-2022 z perspektywą na lata 2023-2028”, zorganizowana 19 września 2016 r., adresowana do wszystkich podmiotów i osób z terenu Województwa zainteresowanych problematyką gospodarowania odpadami, w tym do samorządów gmin zarządzających regionalnymi instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych oraz podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami; podczas konferencji zaprezentowano główne założenia opracowanego projektu wpgo; odbyła się również dyskusja dotycząca przyjętych w projekcie wpgo celów i kierunków działań dla Województwa;
- dwa szkolenia na temat zasad i sposobu przygotowywania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przeprowadzone 1 marca 2017 r. oraz 4 i 5 marca 2019 r. dla przedstawicieli samorządów gmin z terenu Województwa; celem szkoleń była pomoc w przygotowaniu ww. rocznego sprawozdania sporządzanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- konferencja dla przedstawicieli samorządów gmin z terenu Województwa na temat nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle zmian przepisów prawa, wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw; podczas konferencji, która odbyła się 30 i 31 października 2019 r. przedstawione zostały zmiany oraz nowe obowiązki, jakie zostały

¹⁰⁹ Dalej: „KPZPO”.

wprowadzone w zasadach i systemie gospodarowania odpadami komunalnymi; przedstawiono też dobre praktyki, mające na celu racjonalne, zgodne z wymogami prawa, prowadzenie systemu gospodarowania odpadami w gminach, w tym prowadzenie systemu selektywnej zbiórki odpadów dla mieszkańców;

- dwa szkolenia na temat obowiązków sprawozdawczych wynikających z ustawy o odpadach, zrealizowane 7 marca 2017 r. i 8 marca 2018 r. dla podmiotów zobligowanych do sporządzania i przedkładania Marszałkowi sprawozdań na podstawie ww. ustawy, przybliżające zagadnienia związane z prowadzeniem ewidencji odpadów oraz sporządzaniem i przedkładaniem sprawozdań;
- szkolenie dla rolników, przeprowadzone 4 grudnia 2019 r., mające na celu przybliżenie: zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji odpadów wytwarzanych podczas prowadzenia działalności rolniczej, sposobu sporządzenia sprawozdań o odpadach przedkładanych Marszałkowi oraz sposobu sporządzenia wniosku o wpis do rejestru BDO¹⁰
- Projekt Surface¹¹⁰ zrealizowany przy współudziale Departamentu w ramach programu Interreg Europa Środkowa, w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.; głównym celem projektu była poprawa zarządzania środowiskiem oraz poprawa jakości życia na obszarach miejskich.

W przypadku zlecenia realizacji powyższych działań informacyjnych i edukacyjnych podmiotom zewnętrznym, przestrzegano art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹¹, tzn. wydatki były ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w budżecie Województwa¹¹².

(akta kontroli str. 1523, 2285-2412, 2471-2568, 2570, 2572-2579)

4.2. W Urzędzie nie opracowano i nie przyjęto odrębnego dokumentu dotyczącego analizy efektywności działań informacyjnych i edukacyjnych.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że:

- analizy działań informacyjnych i edukacyjnych oraz ich efektów, dokonywane są w trakcie oceny prawidłowości prowadzonych na terenie Województwa działań w gospodarowaniu odpadami; ocenę taką przedstawiono w analizie stanu gospodarki odpadami, zawartej w wpgo oraz w sprawozdaniu z realizacji wpgo za lata 2014-2016;
- osiąganie coraz lepszych wyników w zakresie sposobu segregacji odpadów komunalnych „u źródła” przez mieszkańców, ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych zmieszanych, coraz większa ilość odpadów komunalnych selektywnie zebranych i przekazywanych do PSZOK, jest wskaźnikiem oceny efektów działań edukacyjnych w Województwie.

(akta kontroli str. 2580-2581)

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

Marszałek rzetelnie realizował działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania oraz postępowania z odpadami poużytkowymi, odpadami opakowaniowymi oraz odpadami komunalnymi. NIK pozytywnie ocenia, iż przyjęte w wpgo główne cele propagowania działań zmierzających do zmniejszenia

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

¹¹⁰ Smart Urban Reuse Flagship Alliances in Central Europe.

¹¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

¹¹² W dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 Pozostała działalność, § 4300 Zakup usług pozostałych.

ilości powstających odpadów oraz zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, były zbieżne z działaniami przyjętymi w KPZPO w zakresie promowania sensu hierarchii postępowania z odpadami, w tym promowanie mniej konsumpcyjnego stylu życia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przestrzeganie terminu wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.
2. Przeprowadzanie, co najmniej raz na trzy lata, kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych oraz przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

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 dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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 dni 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.

Bydgoszcz, stycznia 2021 r.

Kontroler:
Wiesław Janowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektora
Tomasz Sobiecki

.....
podpis

.....
podpis