



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.01.2020

Andrzej Bętkowski,
Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Świętokrzyskiego,
al. IX Wieków Kielc 3,
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bętkowski, Marszałek Województwa Świętokrzyskiego (dalej: Marszałek) od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego, od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r., był także Adam Jarubas.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie utworzenia i funkcjonowania BDO 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, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Marcin Sudół, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/37/2020 z 22 maja 2020 r. 2. Kinga Komenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/38/2020 z 22 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W prowadzonej przez Marszałka *Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* (dalej: BDO lub rejestr) dokonywano wpisów na podstawie kompletnych wniosków, a pracownicy zajmujący się jego obsługą byli do tego upoważnieni. W rejestrze tym gromadzono i przetwarzano – stosownie do jego możliwości i funkcjonalności – określone przepisami dane i informacje, wykorzystując również na potrzeby zbierania, analizy danych o źródłach i sposobie zagospodarowania odpadów inne systemy informatyczne, tj. Wojewódzki System Odpadowy (dalej: WSO) oraz Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska (dalej: WBZŚ). Urząd podejmował również działania służące identyfikacji podmiotów zobowiązanych do złożenia wniosków o wpis do BDO.

Marszałek sprawował nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach, gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi oraz nad rynkiem odpadów komunalnych. Podejmowano czynności prowadzące do wyegzekwowania od podmiotów sprawozdań i dokonywano ich weryfikacji. W Urzędzie sprawdzano również wywiązywanie się z obowiązków związanych z opłatą produktową oraz zasadność zwolnień z tej opłaty. Kontrolowano podmioty gospodarujące odpadami, za wyjątkiem instalacji sortowania selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Terminowo przedkładano Ministrowi Środowiska³ (dalej: Minister) i Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) wymagane przepisami sprawozdania i informacje.

Urząd dysponował informacjami o stanie gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim, prowadził monitoring w zakresie ilości wytwarzanych odpadów oraz identyfikował problemy związane z funkcjonowaniem tego rynku. Ponadto prowadził działania informacyjne i edukacyjne wynikające z *Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów* (dalej: KPZPO), jak również inne takie działania skierowane zarówno do podmiotów gospodarczych, jednostek samorządu terytorialnego, jak i mieszkańców. W celu poprawy stanu gospodarki odpadami zgłaszano również liczne działania służące wprowadzaniu zmian legislacyjnych.

W działalności Urzędu stwierdzono nieprawidłowości, polegające na dokonywaniu po 1 stycznia 2020 r. wpisów do rejestru – niezgodnie z obowiązującymi przepisami – na podstawie pisemnych wniosków, niepodejmowaniu działań zmierzających do ustalenia podmiotów prowadzących w województwie świętokrzyskim przed 5 marca 2020 r. działalność dotyczącą gospodarowania odpadami na podstawie decyzji wydanych przez organy inne niż Marszałek oraz nieuzyskaniu do czasu kontroli NIK informacji o zaprzestaniu prowadzenia działalności w zakresie gospodarki odpadami przez część z podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwolenia wydanego na podstawie decyzji Marszałka. W Urzędzie nie podejmowano również systematycznych działań prowadzących do uzyskania informacji niezbędnych do aktualizacji wykazu przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Ponadto, dwie z przekazanych Ministrowi oraz GIOŚ informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Od 15 listopada 2019 r. Minister Klimatu.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1114.

(dalej: ustawa o opakowaniach) w latach 2016 i 2019 nie uwzględniały planowanych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utworzenie i funkcjonowanie BDO

Opis stanu faktycznego

1. Na 23 lipca 2020 r. w ramach prowadzonego i zarządzanego przez Marszałka BDO funkcjonowały wszystkie rejestry podmiotów, o których mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶, tj. wprowadzających produkty, wprowadzających produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową i gospodarujących odpadami. Pracownicy Urzędu dokonywali wpisów do rejestru, ich aktualizacji oraz wykreślenia z niego. Poza rejestrem podmiotów, BDO nie zawierał innych informacji niż wymienione w art. 79 ustawy o odpadach. W BDO nie były dostępne moduły sprawozdawcze. Dane, o których mowa w art. 79 ustawy o odpadach oraz informacje, które nie mogły być umieszczone w BDO gromadzono m.in. w WSO, WBZŚ oraz w dodatkowych rejestrach utworzonych przez pracowników Urzędu w programach MS Word i MS Excel.

(akta kontroli str. 2663-2667, 2679)

Sprawozdania z realizacji poszczególnych ustaw kierowane do Marszałka przedkładane były poza systemem BDO, a informacje w nich zawarte były wprowadzane i przetwarzane w systemach elektronicznych, tj. WSO, WBZŚ, programach MS Word i Excel. Kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o jakich mowa w art. 79 ust. 2 ustawy o odpadach, które organy właściwe do wydania decyzji miały obowiązek przesyłania w formie dokumentu elektronicznego były gromadzone w BDO. Dyrektor Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami w Urzędzie (dalej: Dyrektor Departamentu) wyjaśniła, że zdarzały się incydentalne przypadki, że decyzje były przekazywane w formie papierowej.

(akta kontroli str. 2667-2668, 2680-2689)

W okresie objętym kontrolą⁷ do Marszałka wpłynęło 573 decyzji administracyjnych. Wszystkie zostały wprowadzone do rejestru. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *na dzień 23 lipca 2020 r. w rejestrze BDO nie ma możliwości technicznych, aby wygenerować raport decyzji administracyjnych z podziałem na poszczególne organy (tj. od starostów, Prezydenta Miasta Kielce, RDOŚ). Istnieje tylko możliwość wygenerowania z ogólnodostępnego rejestru, raportu podmiotów, które uzyskały wpis z urzędu w Dziale XI. Raport wygenerowany z BDO wykazuje mniejszą liczbę podmiotów wpisanych do tego działu niż faktyczna. Wpisów dokonywano na podstawie decyzji przekazywanych przez organy środowiska, a decyzje te w wersji papierowej umieszczano w aktach sprawy podmiotu. Decyzje te były również skanowane (dotyczy decyzji otrzymanych w formie papierowej) i zamieszczane w wersji elektronicznej w rejestrze BDO (decyzje te są dodawane przez pracowników Oddziału Gospodarki Odpadami do „Repozytorium dokumentów”).*

(akta kontroli str. 2668, 2690-2695)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

⁷ Na 23 lipca 2020 r.

Obsługą wniosków o wpis do rejestru zajmowało się: w okresie od 24 stycznia 2018 r. do listopada 2019 r. – 15 osób, od grudnia 2019 r. do kwietnia 2020 r. – 21 osób, od maja 2020 r. do dnia 9 lipca 2020 r. – siedem osób, po 10 lipca 2020 r. – pięć osób. Pracownicy Urzędu mieli upoważnienie do przetwarzania danych osobowych oraz złożyli pisemne oświadczenie o zachowaniu ich w poufności.

(akta kontroli str. 2669, 2698-2718)

W okresie od 24 stycznia 2018 r. (od chwili utworzenia rejestru) do 23 lipca 2020 r. do Urzędu wpłynęło 16 262 wniosków o wpis do rejestru. Do dnia 23 lipca 2020 r. dokonano łącznie 16 049 wpisów do ww. rejestru, a pozostałe wnioski były w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 2669)

Na próbie 10 losowo wybranych wniosków o wpis do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (złożonych w okresie od września do grudnia 2019 r.) ustalono, że czas oczekiwania na wpis do rejestru wynosił od jednego dnia do 48 dni od dnia otrzymania przez Urząd wniosków w formie pisemnej. Wpisów do rejestru dwóch wniosków (z grudnia 2019 r.) dokonano po upływie 37 i 48 dni od dnia otrzymania wniosku w formie pisemnej. Było to niezgodne z art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach (w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2020 r.), zgodnie z którym marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek podmiotu, po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych, niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku w formie pisemnej. Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że wpisanie ww. wniosków po terminie wynikało z dużej (ok. 10 tys.) liczby wniosków o wpis do rejestru złożonych na przełomie grudnia 2019 r. i stycznia 2020 r., konieczności pomocy i udzielaniu przedsiębiorcom licznych wyjaśnień, braku dostępu do rejestru (od 16 do 24 grudnia 2019 r.).

(akta kontroli str. 2629-2640, 2646-2659)

W okresie objętym kontrolą Marszałek nie odmówił, w drodze decyzji, wpisu do rejestru na podstawie art. 62 ustawy o odpadach. Do 23 lipca 2020 r. wysłano 88 zawiadomień o pozostawieniu bez rozpoznania wniosków o wpis do rejestru z powodu nieusunięcia braków formalnych.

(akta kontroli str. 2669-2670)

Informacje dotyczące formularzy rejestrowych zamieszczono na stronie internetowej Urzędu od 1 lutego 2018 r.

(akta kontroli str. 2670, 2719-2723)

Na próbie pięciu losowo wybranych wpisów do rejestru stwierdzono, że zawierały one wymagane przepisami informacje. Jeden spośród wylosowanych wpisów został, na wniosek podmiotu, zaktualizowany przez pracownika Urzędu w BDO.

(akta kontroli str. 2660-2662)

2. Po upływie terminu utworzenia BDO (24 stycznia 2018 r.) Urząd wykorzystywał inny niż BDO oraz WSO system informatyczny umożliwiający zbieranie i analizę danych o źródłach i sposobie zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów. W tym celu w Urzędzie korzystano z programu SOZAT, który tworzy m.in. WBZŚ – aplikacja do gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących korzystania ze środowiska, naliczania opłat za korzystanie ze środowiska oraz sporządzania zestawień i raportów statystycznych. Całkowity koszt utworzenia systemu wyniósł 2 345 372 zł, z czego na ten cel zostały przyznane środki w kwocie 1 661 319,90 zł

z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach⁸. Pozostałą kwotę (684 052,10 zł) stanowiły środki własne z budżetu województwa świętokrzyskiego. W okresie objętym kontrolą Urząd nie ponosił kosztów prowadzenia systemu (wykonawca świadczył usługi serwisowe w ramach zawartych umów). Informacje gromadzone w tym systemie oraz w BDO Urząd weryfikował na podstawie m.in. rocznych sprawozdań i decyzji.

(akta kontroli str. 2673, 2725-2731)

Weryfikacji danych zgromadzonych w rejestrze dokonywano na podstawie dodatkowej bazy danych opracowanej przez pracowników Urzędu oraz raportów dotyczących uiszczonych opłat rejestrowych i rocznych. Ponadto, do weryfikacji danych dotyczących danego podmiotu wykorzystywano WBZŚ. Wypracowana w Urzędzie procedura weryfikacji tych informacji opierała się m.in. o ww. narzędzia informatyczne.

(akta kontroli str. 3378)

3. Urząd podejmował działania służące ustaleniu podmiotów zobowiązanych do wpisu do rejestru na terenie województwa. Podmioty, które winny uzyskać wpis z urzędu ustalono na podstawie m.in. decyzji wydanych przez starostów z terenu województwa świętokrzyskiego, Prezydenta Miasta Kielce, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ); rejestrów GIOŚ dotyczących wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz wprowadzających baterie i akumulatory; informacji z gmin dotyczących wykazów podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wszystkim ustalonym podmiotom nadano, z urzędu, numery rejestrowe. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *pozostałe podmioty uzyskały wpis do rejestru BDO na podstawie złożonego wniosku. Aktualizacja danych obejmująca zmianę wpisu bądź wykreślenie z rejestru również odbywała się na wniosek zainteresowanego podmiotu, gdyż przepisy prawa nie przewidują, co do zasady, możliwości dokonywania zmian z urzędu. Wykreślenie podmiotu z rejestru z urzędu może nastąpić m.in. w przypadku nieuiszczenia opłaty rocznej. (...) w Urzędzie dokonywano ustaleń podmiotów obowiązanych do złożenia wniosku o wpis na podstawie np. danych ze sprawozdań przedkładanych przez stosowne podmioty (ok. 2700). Nie jest możliwe ustalenie liczby podmiotów obowiązanych do złożenia wniosku o wpis do rejestru, bowiem wymagałoby to indywidualnej analizy sytuacji podmiotu w danym dniu, w odniesieniu do szeregu przepisów prawa. W województwie świętokrzyskim działalność gospodarczą prowadzi 117 206 podmiotów (wg stanu na maj 2020 – US w Kielcach). Zbadanie sytuacji każdego z nich jest niewykonalne, np. z powodów prawnych. Marszałek województwa ma bowiem ograniczone przepisami prawa możliwości kontrolne. Ponadto, dość często zmieniające się przepisy powodują również zmiany obowiązków podmiotów w zakresie uzyskiwania wpisów, np. zmiana rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz. U. z 2019 r. poz. 2531). Zmiana ta spowodowała składanie wniosków o wykreślenie z rejestru z uwagi na rozszerzenie katalogu rodzaju i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów. Tym samym podmioty te zostały zwolnione z obowiązku uzyskania wpisu, ponieważ tylko podmiot – wytwórca odpadów obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów winien złożyć wniosek o wpis.*

(akta kontroli str. 3376-3377)

⁸ Środki te przyznano na system informatyczny do obsługi opłat za korzystanie ze środowiska, tj. opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, za pobór wód powierzchniowych i podziemnych, za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz opłat za składowanie odpadów.

Urząd kontaktował się (telefonicznie, mailowo lub pisemnie) z podmiotami zobowiązanymi do uzyskania wpisu do rejestru, o zmianę wpisu, wykreślenie z rejestru lub tymi które złożyły wnioski o wpis niezgodny ze stanem faktycznym. W efekcie podjętych przez Urząd działań podmioty te dokonywały stosownych czynności. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *nie jest możliwe ustalenie liczby podmiotów, które dokonały wskazanych czynności, z uwagi na bieżące reagowanie na takie sytuacje i nieprowadzenie dodatkowych wykazów. Bez znaczenia bowiem jest ustalanie harmonogramu zmian, gdyż w mojej ocenie priorytetem jest bieżąca weryfikacja danych zawartych w rejestrze w przypadku powzięcia informacji o potrzebie zmiany danych. Ponadto, zmienność zakresu prowadzonej działalności przez podmiot rodzi nieustanne zmiany w rejestrze. Dodatkowo, przewiduje się ponowną i głęboką analizę wpisów i skonfrontowaniu ich z danymi pochodzącymi ze sprawozdań za 2019 r. jakie będą złożone za pośrednictwem BDO.*

(akta kontroli str. 3377, 3379-3382)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *zgodnie z ustawą o odpadach marszałek województwa nie posiada kompetencji do karania podmiotów za brak wpisu w rejestrze BDO. Organem właściwym w tej sprawie jest Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, który jest też użytkownikiem systemu BDO i posiada do niego dostęp z mocy art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach. Niemniej jednak, w przypadku zaistnienia potrzeby konsultacji ze strony WIOŚ w zakresie wpisu do rejestru danego podmiotu, czynności wyjaśniających dokonywano na bieżąco w ramach współpracy.*

(akta kontroli str. 3377)

Urząd współpracował z organami ochrony środowiska⁹ i starostami w kwestii ustalenia podmiotów zobowiązanych do wpisu do rejestru. Od ww. organów uzyskano m.in. dane do dokonania wpisu z urzędu.

(akta kontroli str. 2670-2673, 3377-3378)

Urząd prowadził szeroką akcję informacyjną o obowiązkach podmiotów dotyczących m.in. uzyskania wpisu do rejestru. Wystąpiono m.in. do:

- przedsiębiorców, informując ich o obowiązku przedłożenia stosownych sprawozdań, uzyskania wpisu do rejestru, o opłacie recyklingowej za torby na zakupy z tworzywa sztucznego oraz o obowiązku wpisu do rejestru. Informowano ich również o tym, że z dniem 1 stycznia 2020 r. prowadzenie ewidencji odpadów, składanie wniosków o wpis do rejestru, wniosków aktualizacyjnych, jak również sprawozdań odbywać się będzie wyłącznie elektronicznie;
- stowarzyszeń przedsiębiorców, cechu rzemieślników, izb gospodarczych z terenu województwa świętokrzyskiego, prosząc o rozpowszechnianie wśród przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego informacji dotyczących opłaty recyklingowej za torby na zakupy z tworzywa sztucznego oraz o obowiązku wpisu do rejestru;
- wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z województwa świętokrzyskiego, informując o obowiązku złożenia wniosku o wpis do rejestru przez prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) do dnia 30 listopada 2019 r.;

⁹ W styczniu 2018 r. Urząd wystąpił do GIOŚ z pismem o przekazanie m.in. listy podmiotów mających siedzibę na terenie województwa świętokrzyskiego wpisanych do „Rejestru przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego” oraz „Rejestru wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub akumulatorów” (wg stanu na 23 stycznia 2018 r.). W odpowiedzi GIOŚ wskazał, iż ww. rejestry dostępne są na jego stronie internetowej.

- wytwórców odpadów (m.in. do zarządzających oczyszczalniami ścieków, Świętokrzyskiej Izby Lekarskiej i Świętokrzyskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej), informując o utworzeniu rejestru oraz o obowiązku wpisu do niego.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *przyjęto założenie, że w wyniku podjętych działań informacyjnych kilkanaście tysięcy podmiotów dokonało złożenia wniosków o wpis. Szacuje się, że liczba ta wynosi ok. 12 tys. i dotyczyła w dużej mierze podmiotów wytwarzających odpady i prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których oferowane są torby na zakupy z tworzywa sztucznego.*

(akta kontroli str. 2670-2672, 3377-3378, 3383-3391)

4. W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził monitoring dotyczący ilości wytwarzania i gospodarowania odpadami poużytkowymi, opakowaniowymi i odpadami komunalnymi. Analizę stanu gospodarki odpadami¹⁰ przeprowadzano w oparciu m.in. o weryfikację danych z rocznych sprawozdań przedkładanych przez gminy i przedsiębiorców, informacje z kontroli pracowników Urzędu i WIOŚ, informacje zgromadzone w WSO i WBZŚ oraz w wewnętrznych bazach danych w MS Excel. Na przykładzie katalogu odpadów¹¹ ustalono, że Urząd miał informacje (na podstawie raportów z WSO) o ich ilościach i instalacjach w jakich zostały zagospodarowane.

(akta kontroli str. 2608-2628)

W Urzędzie nie zidentyfikowano braków możliwości zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odpadów przywożonych na terytorium kraju. Odwołując się do informacji prasowych oraz od przedsiębiorców wskazano na problem ze zbytem odpadów opakowaniowych wykonanych z określonych tworzyw sztucznych. Zidentyfikowany problem dotyczył zbytu specyficznych odpadów opakowaniowych, np. opakowań po środkach chemicznych wykorzystywanych do utrzymania czystości w domach lub opakowań wykonanych z kilku rodzajów tworzyw sztucznych. Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że podjęcie działań w tym zakresie wykracza poza uprawnienia Marszałka, gdyż wymaga radykalnej zmiany prawa. W tej sprawie Urząd nie wystosował pisma do Ministra Klimatu, gdyż uznano, że m.in. wiedza na temat problemów z zagospodarowaniem takich odpadów jest powszechnie znana.

(akta kontroli str. 2609-2612, 3562-3567)

Od 1 września 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹² nowelizująca art. 10 i 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹³ (przez art. 8 pkt 2 i 3 lit. a i b ww. ustawy z 19 lipca 2019 r.). W związku z powyższym prowadzący instalację, który posiada pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, był obowiązany, w terminie do dnia 5 marca 2020 r., złożyć wniosek o zmianę tego pozwolenia, w celu dostosowania go do zmienionych przepisów. W przypadku, gdy prowadzący instalację nie dopełnił tego obowiązku, pozwolenie to wygasa w zakresie gospodarowania odpadami; posiadacz odpadów, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, był obowiązany, w terminie do dnia 5 marca 2020 r., złożyć

¹⁰ Nie miała ona charakteru odrębnego opracowania.

¹¹ Z grupy 19 12 10 odpady palne, 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, 15 01 03 opakowania z drewna, 15 01 02 opakowania z tworzyw sztucznych.

¹² Dz. U. poz. 1579, ze zm.

¹³ Dz. U. poz. 1592, ze zm.

wniosek o zmianę posiadanej decyzji. Ustalono, że przed 5 marca 2020 r. (od 2013 r.) Marszałek wydał 88 podmiotom decyzje dotyczące gospodarowania odpadami. W ustawowym terminie, wnioski o zmianę posiadanych decyzji złożyło 78 podmiotów. Do 5 marca 2020 r. dziesięć podmiotów nie złożyło takich wniosków, a potwierdzenie o braku kontynuacji działalności części z tych podmiotów Urząd uzyskał w trakcie kontroli NIK. Zastępca Dyrektora Departamentu¹⁴ wyjaśniła: *Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli WIOŚ z udziałem przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego oraz od podmiotów (informacja uzyskana telefonicznie w trakcie kontroli NIK-u), które nie złożyły wniosków o zmianę posiadanych decyzji wynika, że nie prowadzą działalności w zakresie objętym decyzją. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (...) zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytworzenie odpadów, w zakresie określenia wymagań dotyczących zbierania lub przetwarzania odpadów, wygasa. Dziewięć podmiotów zadeklarowało podczas rozmowy telefonicznej złożenie do tut. Organu wniosku o wygaszenie posiadanej decyzji, natomiast jedno zezwolenie zostało wygaszone w 2018 r. przez Starostę Jędrzejowskiego (który był właściwy do jego wygaszenia). W celu uregulowania stanu prawnego w przypadku złożenia ww. wniosków Marszałek Województwa Świętokrzyskiego wyda stosowną decyzję stwierdzającą wygaśnięcie posiadającego zezwolenia bądź pozwolenia (która będzie potwierdzeniem wyeliminowania jej z obrotu prawnego, co będzie podstawą do wykreślenia podmiotu z rejestru BDO oraz z wykazu przedsiębiorców prowadzących stację demontażu pojazdów).*

(akta kontroli str. 3372-3374)

Ustalono, że do 30 lipca 2020 r. do Urzędu wpłynęło: pięć wniosków o zmianę pozwolenia zintegrowanego, które zostały wydane przez starostów i Prezydenta Miasta Kielce; siedem wniosków o zmianę pozwolenia na wytworzenie odpadów, które zostały wydane przez starostów, Prezydenta Miasta Kielce i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach oraz 56 wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, które zostały wydane przez starostów i Prezydenta Miasta Kielce. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła: *Trudno wskazać liczbę podmiotów działających na terenie Województwa Świętokrzyskiego, które były zobligowane do złożenia wniosku o zmianę posiadanych decyzji przed dniem 5 marca 2020 roku wydanych przez inne organy niż Marszałek Województwa Świętokrzyskiego. Marszałek nie prowadzi wykazu przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów posiadających decyzje wydane przez inne organy. Możemy jedynie określić liczbę podmiotów, które na dzień składania niniejszych wyjaśnień złożyły stosowne wnioski do tut. Organu. Baza danych odpadowych (BDO), którą dysponuje Marszałek uwzględnia decyzje administracyjne wydane i przesłane także przez inne Organy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w przypadku gdyby dana decyzja wydana przez inny organ wygasła z mocy prawa, a nie byłaby dla niej wydana decyzja o wygaszeniu, wówczas decyzja ta widniałaby w bazie jako obowiązująca, co nie byłoby zgodne ze stanem faktycznym. Ponadto, nadmienić należy, że w związku z rozbieżnościami interpretacyjnymi na tle stosowania obowiązujących przepisów, różne organy w sposób odmienny stosują przepisy dotyczące przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko tzn. tut. Organ uważa, że jest właściwy dla wszystkich przedsięwzięć kwalifikowanych jako instalacje do przetwarzania w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt. 47 ww. rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jednakże niektóre organy stały na stanowisku, że organem właściwym jest ten, do którego odnosi się główna działalność prowadzona*

¹⁴ Od 1 lutego 2020 r.

w ramach tego przedsięwzięcia (przykład: jeżeli podmiot prowadzi instalację do produkcji mas bitumicznych, w której jednocześnie przetwarzane są odpady w ilości ponad 10 ton/dobę, którą można zakwalifikować jako przedsięwzięcie określone w § 2 ust. 1 pkt. 47 oraz jako przedsięwzięcie określone w § 3 ust. 1 pkt 20, to ze względu na główną działalność podmiotu, tj. prowadzenie instalacji do produkcji mas bitumicznych właściwy jest starosta, ale ze względu na przetwarzanie odpadów właściwy jest marszałek). W związku z powyższym często dopiero po skierowaniu przez Starostę wniosku o przeprowadzenie kontroli WIOŚ w ramach prowadzonego postępowania w sprawie zmiany decyzji oraz zwrotnej informacji WIOŚ o tym, że nie jest on właściwy w sprawie, starosta przekazuje wnioski tutaj. Organowi do załatwienia zgodnie z właściwością. Ponadto, zdarzają się sytuacje gdy przekazywane są wnioski do tutaj. Organu, a ten nie uznaje się za właściwy, co prowadzi do sporów kompetencyjnych.

Urząd nie podjął działań zmierzających do ustalenia i monitorowania składania przez podmioty zobligowane do złożenia do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę decyzji wydanych przez organ inny niż Marszałek.

(akta kontroli str. 3373-3374)

5. W „Planie gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego” 2016-2022¹⁵ (dalej: WPGO) jako nadrzędne cele w zakresie gospodarki odpadami wskazano: ochronę środowiska, zapobieganie powstawaniu odpadów, zrównoważony rozwój województwa, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego województwa. Zdefiniowano w nim cele podrzędne przyjęte na lata 2016-2022 służące realizacji celów nadrzędnych, w tym m.in.:

- w zakresie odpadów komunalnych – osiągnięcie 50% w 2020 r. wagowo poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło; osiągnięcie 70% w 2020 r. wagowo poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych; ograniczenie masy składowanych odpadów pochodzenia komunalnego corocznie o 4,9% w stosunku do masy tych odpadów zdeponowanych w 2014 r.; zapobieganie powstawaniu „dzikich wysypisk” oraz ich likwidacja; zorganizowanie systemu odbioru i napraw rzeczy używanych; ograniczenie do dnia 16 lipca 2020 r. masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.; sukcesywne wdrażanie w gminach selektywnego zbierania i odbierania odpadów zielonych i stopniowo innych bioodpadów;
- w zakresie odpadów użytkowych, w tym m.in. zużytych baterii i akumulatorów – osiągnięcie do 26 września 2016 r. i w latach następnych – poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w wysokości co najmniej 45% masy wprowadzonych baterii i akumulatorów przenośnych, utrzymanie poziomu wydajności recyklingu: w przypadku zużytych baterii kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych – 65%, w przypadku zużytych baterii niklowo-kadmowych i zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych – 75%, w przypadku pozostałych zużytych baterii i zużytych akumulatorów – 50% masy zużytych baterii lub zużytych akumulatorów; zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – osiągnięcie i utrzymanie poziomów zbierania, odzysku oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego

¹⁵ Załącznik do uchwały nr XXV/356/16 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego”, ze zm.

wynikających z przepisów prawa, zapobieganie powstawaniu odpadów – mineralizacja wytwarzanych odpadów (np. poprzez ponowne wykorzystanie, naprawę); pojazdów wycofanych z eksploatacji – osiągnięcie corocznych poziomów odzysku i recyklingu na poziomie odpowiednio 95% i 85% masy pojazdów przyjętych do demontażu; odpadów opakowaniowych – osiąganie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych wynikających z przepisów prawa.

W WPGO¹⁶ zapisano, że będzie on monitorowany według określonych celów, zadań i wskaźników. Wskazano w nim, że źródłem danych będą informacje pochodzące z rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przedkładanymi przez organy wykonawcze gmin, wojewódzkiej bazy danych o gospodarce, przeprowadzonych ankiet z podmiotami wytwarzającymi i gospodarującymi odpadami, wizji lokalnych. Za wskaźniki monitorowania ww. planu przyjęto w szczególności w zakresie: odpadów komunalnych – m.in. masę odpadów odebranych ogółem (Mg), masę odpadów komunalnych zebranych i odebranych selektywnie (Mg), masę odpadów opakowaniowych zebranych i odebranych selektywnie przez gminy (Mg); odpadów niebezpiecznych – m.in. masę wytworzonych odpadów niebezpiecznych (Mg), poziom odzysku zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych (%), masa pojazdów wycofanych z eksploatacji poddana odzyskowi (Mg); odpadów pozostałych – m.in. poziom odzysku odpadów opakowaniowych ogółem (Mg), poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ogółem (Mg).

(akta kontroli str. 1860, 1862, 1957-1960, 1982-1985, 2226-2228)

Monitorowanie celów i kierunków działań określonych dla odpadów komunalnych, odpadów użytkowych i opakowaniowych odbywało się na bieżąco (na podstawie prowadzonych kontroli) oraz cyklicznie (na podstawie m.in. wpływających do Urzędu sprawozdań, przygotowywanych przez Urząd sprawozdań i raportów przedkładanych, np. Ministrowi i GIOŚ). Celowi temu służyło również sporządzane w okresie trzyletnim sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 2228)

6. Urząd nie zlecał analizy funkcjonowania rynku odpadów użytkowych, opakowaniowych oraz odpadów komunalnych. Taką analizę prowadzono w oparciu o m.in. dane pozyskiwane z rocznych sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przedkładanych przez gminy, związki gmin oraz z rocznych sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, gospodarki odpadami przedkładanych przez przedsiębiorców i posiadaczy odpadów, informacji uzyskiwanych od zarządzających regionalnymi zakładami zagospodarowania odpadów (dalej: RZZO), tj. ceny za przyjęcie odpadów komunalnych do zakładu), kontrole przeprowadzone przez pracowników Urzędu oraz WIOŚ.

(akta kontroli str. 2228, 2233-2254)

Na podstawie ww. analizy Urząd zidentyfikował problemy dotyczące m.in.: zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – niską jakość produkowanych urządzeń elektrycznych i elektronicznych oraz ich „planowe postarzenie”, skutkujące krótkim terminem ich użytkowania¹⁷; pojazdów wycofanych z eksploatacji – przetwarzanie takich pojazdów poza stacjami demontażu pojazdów; zużytych opon – pozbywanie

¹⁶ Rozdział 13. Określenie sposobu monitoringu i oceny wdrażania planu pozwalającego na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie.

¹⁷ Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że opisany problem nie jest możliwy do rozwiązania z poziomu województwa, lecz wymaga podjęcia działań na poziomie krajowym.

się ich poza system ich zbierania i zagospodarowania; odpadów opakowaniowych oraz zużytych baterii i akumulatorów – nieosiągnięcie poziomów w zakresie odzysku i recyklingu; odpadów komunalnych – pozbywanie się ich poza system zagospodarowania, liczne występowanie „dzikich wysypisk” odpadów. W celu ich eliminacji Urząd podejmował działania, polegające m.in. na opracowaniu i rozpowszechnieniu w gminach broszury dotyczącej zapobiegania powstawaniu odpadów, ich segregacji i korzyści z tego płynących; udziale w spotkaniach gminnych, targach, ośrodku wychowawczym, gdzie omawiano zagadnienia dotyczące segregacji odpadów, w tym potrzeby budowy PSZOK; apelowaniu do gmin i zarządzających regionalnymi instalacjami przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK) o podjęcie działań wynikających z postanowień WPGO dotyczących modernizacji lub rozbudowy RZZO w celu osiągnięcia coraz lepszych efektów w gospodarowaniu odpadami oraz zapewnienia osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 2229-2231)

W celu poprawy stanu gospodarki odpadami podejmowano w Urzędzie działania organizacyjne oraz zgłaszano potrzeby zmiany prawa w tym zakresie. Działania organizacyjne polegały na zwiększeniu zatrudnienia w departamencie zajmującym się gospodarką odpadami oraz reorganizacji Urzędu (utworzenie w Urzędzie z dniem 1 lutego 2020 r. Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami). Trzykrotnie (w 2016 r., 2018 r. i 2019 r.) zgłaszano propozycje zmian legislacyjnych dotyczących poszczególnych rodzajów odpadów użytkowych i odpadów komunalnych. Dotyczyły one m.in. źródła informacji o liczbie mieszkańców gminy oraz wskaźnika udziału odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w składzie morfologicznym odpadów komunalnych (projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych); wskazania marszałka województwa jako organu właściwego do składania sprawozdań sporządzonych przez podmioty obowiązane do sporządzania i składania sprawozdań w zakresie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego za lata 2016-2018 (projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach); propozycji dodania informacji o masie odpadów poddanych odzyskowi „według rodzaju materiału” (projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzoru formularza zbiorczego sprawozdania za rok 2015 i za rok 2016); uwzględnienia we wzorze sprawozdania rubryki dotyczącej masy odpadów 19 12 12 powstałych po sortowaniu albo mechaniczno-biologicznym przetworzeniu odpadów w przypadku braku możliwości określenia frakcji tych odpadów przekazanych do składowania (projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi); dodania przypisu „O ile posiada” w *Dziale IV. Sprzęt elektryczny i elektroniczny* w rekordzie 3 pt. „Informacje o posiadanych decyzjach związanych z gospodarką odpadami” (projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów formularza rejestrowego, formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreśleniu z rejestru prowadzonego w ramach BDO; mocy przerobowej instalacji (projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw); zachowania regionów gospodarki odpadami komunalnymi (projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach); rezygnacji z obowiązku przedkładania sprawozdania o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (projekt aktów wykonawczych do ustawy o bateriach i akumulatorach); listy odpadów przewidzianych do zastosowania w rekultywacji (projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie składowisk odpadów). Ponadto, Dyrektor Departamentu, w imieniu

członków Grupy Roboczej ds. Gospodarki Odpadami, przesłała do Ministerstwa Środowiska zidentyfikowane problemy związane z prowadzeniem przez marszałków województw rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami wraz z propozycjami ich rozwiązania, na co Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi. Niemniej jednak Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *analizując aktualne funkcjonalności przedmiotowego rejestru należy stwierdzić, iż niektóre z zaproponowanych zmian zostały wdrożone.*

(akta kontroli str. 2231, 2347-2391, 3562, 3568-3570)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie podejmowano działań zmierzających do ustalenia podmiotów prowadzących w województwie świętokrzyskim przed 5 marca 2020 r. działalność dotyczącą gospodarowania odpadami na podstawie decyzji wydanych przez organy inne niż Marszałek. Konsekwencją niezachowania przez Urząd należytej staranności w tym zakresie mogło być to, że posiadane przez te podmioty decyzje wygasły i w związku z tym prowadzono działalność bez wymaganego zezwolenia. Ponadto, informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności w zakresie gospodarki odpadami przez niektóre z podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwolenia wydanego na podstawie decyzji Marszałka uzyskano dopiero w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 3372-3374)

Kierownik Oddziału pozwoleń zintegrowanych i sektorowych w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska¹⁸, odpowiedzialna za nadzór nad pracą tego Oddziału, w zakresie monitorowania składania wniosków o zmianę pozwolenia/zezwolenia wydanego przez organ innych niż Marszałek wyjaśniła: (...) *brak jest podstaw prawnych do ingerowania Marszałka w prace pozostałych organów ochrony środowiska, a w konsekwencji uzyskania wiedzy i monitorowania składania wniosków przez podmioty.* (...).

(akta kontroli str. 3418-3420)

Zastępca Dyrektora Departamentu¹⁹ i kierownik Oddziału pozwoleń środowiskowych w Departamencie²⁰ wyjaśniły, że wystosowano pisma do starostów z terenu województwa świętokrzyskiego oraz RDOŚ²¹ z prośbą o przekazanie informacji na temat podmiotów, które powinny złożyć w terminie do 5 marca 2020 r. wniosek o zmianę posiadanych decyzji.

(akta kontroli str. 3422-3436)

Odnosząc się do monitorowania składania wniosków o zmianę pozwolenia wydanego na podstawie decyzji Marszałka, kierownik Oddziału pozwoleń zintegrowanych i sektorowych w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska wyjaśniła: *ponieważ wprowadzona zmiana posiadanych decyzji, jest działaniem „na wniosek posiadacza odpadów”, tego procesu nie monitorowano.* (...)

(akta kontroli str. 3418-3421)

Zastępca Dyrektora Departamentu i kierownik Oddziału pozwoleń środowiskowych w Departamencie, wyjaśniły, że pracownicy dysponowali wiedzą na temat dziesięciu podmiotów posiadających decyzje Marszałka, a które nie złożyły wniosków o zmianę tych decyzji w terminie ustawowym, a rozmowy telefoniczne przeprowadzone z nimi

¹⁸ Stanowisko zajmowała w okresie od 15 lutego 2013 r. do 31 stycznia 2020 r.

¹⁹ Odpowiedzialna za sprawowanie nadzoru i kontroli m.in. nad Oddziałem pozwoleń środowiskowych w Departamencie.

²⁰ Od 1 lutego 2020 r.

²¹ Za pomocą ePUAP przedmiotowe pisma zostały doręczone do ww. organów w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 31 lipca 2020 r.

w trakcie kontroli NIK służyły m.in. ustaleniu przyczyn niezłożenia przedmiotowych wniosków oraz poinformowaniu ich o wygaśnięciu tych decyzji z mocy prawa.

(akta kontroli str. 3422-3430)

2. W Urzędzie od początku 2020 r. do 29 czerwca 2020 r. dokonywano wpisów do rejestru na podstawie pisemnych wniosków, pomimo że zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o odpadach, po jego zmianie z dniem 1 stycznia 2020 r.²², wniosek o wpis do rejestru składa się przy użyciu rejestrowego formularza elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej.

(akta kontroli str. 2629-2659, 3610-3615)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców oraz mając na względzie stan faktyczny związany z usterkami technicznymi BDO podjęto decyzję o czasowym rozpatrywaniu wniosków złożonych w formie papierowej. Działania te były niezbędne aby przyspieszyć i ułatwić przedsiębiorcom złożenie wniosku o wpis do bazy BDO i uzyskanie numeru rejestrowego, a tym samym umożliwić legalne prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami. (...) Mnóstwo przedsiębiorców zgłaszało również problemy związane z brakiem posiadania niezbędnego sprzętu komputerowego lub telefonicznego, dostępu do sieci internetowej oraz braku umiejętności w posługiwaniu się systemami informatycznymi. Ponadto, rejestr BDO wykazywał bardzo dużo usterek i był czasowo niedostępny, nawet przez kilka tygodni. Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności w tut. Urzędzie starano się, aby zmiana przepisów prawa była jak najmniej dotkliwa dla przedsiębiorców i w początkowej fazie ich wdrażania pomagano im w wypełnieniu ciężących na nich obowiązków. Taka forma pomocy znajdowała również uzasadnienie w szybszym i sprawniejszym uzyskaniu numeru rejestrowego, niezbędnego do prowadzenia legalnej działalności gospodarczej i uniknięciu potencjalnych kar pieniężnych lub aresztu np. z tytułu braku złożenia wniosku o wpisu do rejestru. (...). Ponadto wyjaśniła: ostatniego wpisu do rejestru (...) na podstawie papierowego wniosku (data wpływu wniosku 9 czerwca 2020 r.), dokonano w dniu 29 czerwca 2020 r. (...). W okresie od 1 stycznia 2020 r. do końca marca br. przyjęto w formie papierowej około 2 tys. wniosków. Wnioski o wpis do rejestru napływające później, co do zasady, były zwracane przedsiębiorcom z informacją, że od dnia 1 stycznia br. należy je sporządzać i przedkładać za pośrednictwem indywidualnego konta w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami przy użyciu formularza elektronicznego. Jedynie w sporadycznych przypadkach (około 10 wniosków) gdy podmioty miały trudności z dostępem do internetu, a brak wymaganego wpisu wiązał się z niemożnością prowadzenia działalności gospodarczej, wpisu do rejestru dokonano na podstawie wniosku papierowego.*

(akta kontroli str. 2629-2632, 2641-2645, 3610)

NIK nie kwestionuje okoliczności przytoczonych w złożonych wyjaśnieniach, jednakże nie mogą one zmienić oceny, że stwierdzone postępowanie Urzędu było niezgodne z obowiązującym przepisem prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Wpisów do BDO dokonywano na podstawie kompletnych wniosków, a pracownicy zajmujący się jego obsługą byli do tego upoważnieni. Urząd podejmował działania służące identyfikacji podmiotów zobowiązanych do złożenia wniosków o wpis do BDO. W związku z ograniczeniami w funkcjonalności BDO w Urzędzie wykorzystywano inne systemy informatyczne umożliwiające zbieranie i analizę danych o źródłach oraz sposobie zagospodarowania odpadów. W Urzędzie prowadzono monitoring odnośnie ilości wytwarzanych odpadów oraz identyfikowano

²² Ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1403).

problemy związane z funkcjonowaniem tego rynku. W celu poprawy stanu gospodarki odpadami zgłaszano liczne inicjatywy legislacyjne.

W działalności Urzędu stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na dokonywaniu po 1 stycznia 2020 r. wpisów do rejestru na podstawie pisemnych wniosków oraz niepodejmowaniu działań zmierzających do ustalenia podmiotów prowadzących w województwie świętokrzyskim przed 5 marca 2020 r. działalność w zakresie gospodarowania odpadami na podstawie decyzji wydanych przez organy inne niż Marszałek. Ponadto, informację o zaprzestaniu prowadzenia działalności w zakresie gospodarki odpadami przez niektóre z podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwolenia wydanego na podstawie decyzji Marszałka, uzyskano dopiero w trakcie kontroli NIK.

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

Od 2016 r. Marszałek proponował zmiany do pięciu aktów prawnych lub ich projektów²³ dotyczących poszczególnych rodzajów odpadów użytkowych. Propozycja zgłoszona do aktów wykonawczych do ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach²⁴, polegająca na ograniczeniu przedkładanych informacji została częściowo uwzględniona w formularzu rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi.

(akta kontroli str. 2761-2783)

Zużyte baterie i akumulatory

1. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło dziewięć wniosków dotyczących zwolnienia z opłaty produktowej w ramach pomocy de minimis od podmiotów wprowadzających baterie lub akumulatory, z których sześć nie zostało rozpatrzonych z uwagi na ich bezprzedmiotowość²⁵. W trzech przypadkach udzielono zwolnienia²⁶ na podstawie kompletnej dokumentacji przedstawionej przez wnioskujących i zweryfikowanej przez pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 6-8)

2. Jeden podmiot prowadzący recykling zużytych baterii i akumulatorów był zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia Marszałkowi sprawozdań dotyczących wydajności recyklingu za lata 2017 i 2018. Sprawozdanie te zostały przedłożone terminowo. W wyniku prowadzonej przez pracowników Urzędu weryfikacji sprawozdań podmiot złożył korektę do sprawozdania za 2017 r.

(akta kontroli str. 9-41)

3. Do ustalenia liczby podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań przewidzianych w przepisach ustawy o bateriach i akumulatorach za lata 2016 i 2017 w Urzędzie wykorzystywano rejestr wprowadzających baterie i akumulatory prowadzony przez GIOŚ. Koordynator w Oddziale Gospodarki Odpadami

²³ Proponowane zmiany dotyczyły: w 2016 r. – ustawy o odpadach, projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzoru formularza zbiorczego sprawozdania, w 2018 r. – rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów formularza rejestrowego, formularza aktualizacyjnego i formularza o wykreśleniu z rejestru prowadzonego w ramach bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce opakowaniami, rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, w 2019 r. – aktów wykonawczych do ustawy o bateriach i akumulatorach.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 521, ze zm.

²⁵ Po wstępnej weryfikacji okazało się, że podmioty te nie były zobowiązane do uiszczenia opłaty produktowej.

²⁶ Łączna kwota zwolnienia z opłaty produktowej w trzech przypadkach wyniosła 2,40 zł.

odnotowywał, czy podmioty wykazane w tych rejestrach przedłożyły stosowne sprawozdania lub informacje o nieprowadzeniu działalności dotyczącej wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów. Liczba podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań za 2018 r. ustalana była w oparciu o listę podmiotów zarejestrowanych w BDO jako wprowadzający baterie i akumulatory. Kierownik Oddziału Gospodarki Odpadami wyjaśniła: *Ponadto, w przypadku dokonywania wpisów do rejestru BDO weryfikowano wnioski w celu ustalenia czy podmiot prowadzi działalność w zakresie wprowadzania do obrotu baterii i akumulatorów.*

(akta kontroli str. 196, 206-207)

Za lata 2016, 2017 i 2018 do Urzędu wpłynęła odpowiednio następująca liczba poszczególnych sprawozdań i wykazów przewidzianych w przepisach ustawy o bateriach i akumulatorach:

- sprawozdanie o rodzaju, ilości i masie wprowadzonych do obrotu baterii lub akumulatorów: 52, 88, 671;
- wykaz zakładów przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, z którymi wprowadzający ma zawartą umowę: 41, 78, 609;
- sprawozdanie o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych: 27, 37, 155;
- sprawozdanie o wysokości należnej opłaty produktowej: 27, 37, 164;
- sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne: 36, 69, 467;
- sprawozdanie zawierające informacje o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych: 24, 25, 26;
- sprawozdanie o rodzaju i masie przyjętych do przetwarzania i przetworzonych zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz o osiągniętych poziomach recyklingu: 1, 1, 1;
- sprawozdawczość w zakresie wydajności recyklingu: 0, 1, 1.

(akta kontroli str. 200-202, 206-207)

Z wyjaśnień kierownika Oddziału Gospodarki Odpadami wynika, że w przypadku nieprzedłożenia przez podmiot sprawozdań, wykazów lub informacji kontaktowano się z nim pisemnie, drogą telefoniczną oraz mailową w celu ustalenia, czy podmiot wprowadzał do obrotu baterie i akumulatory. W okresie objętym kontrolą jeden podmiot nie przedłożył sprawozdań ani nie poinformował Urzędu o niewprowadzaniu do obrotu baterii i akumulatorów, w związku z czym został wytypowany do kontroli, w wyniku której ustalono m.in., że: nie wypełnił on obowiązku złożenia sprawozdań o rodzaju, ilości i masie wprowadzonych do obrotu baterii i akumulatorów, o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, wykazu zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, z którymi wprowadzający baterie lub akumulatory ma zawartą umowę, o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne oraz sprawozdania o wysokości należnej opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Kontrolowany podmiot złożył zaległe sprawozdania oraz dokonał wpłaty opłaty produktowej.

(akta kontroli str. 196-199, 206-207)

Analiza pięciu losowo wybranych sprawozdań złożonych w Urzędzie w latach 2017-2019 wykazała, że zostały przedstawione w ustawowym terminie. W dwóch z nich stwierdzono błędy, polegające na: ujęciu w sprawozdaniu o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych za 2017 r. baterii i akumulatorów samochodowych, które nie powinny być wykazane w tym sprawozdaniu oraz podaniu nieprawidłowej masy wprowadzonych baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych. W wyniku czynności podejmowanych

przez pracowników Urzędu, podmioty złożyły korekty tych sprawozdań, a podmiot, który wykazał nieprawidłową masę wprowadzonych baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych – także korektę sprawozdania o wysokości należnej opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych.

(akta kontroli str. 203-204)

W związku z brakiem w okresie objętym kontrolą sprawozdań o nieosiągnięciu wymaganych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w Urzędzie nie wydawano decyzji ustalających dodatkową opłatę produktową, zaległość z tytułu tej opłaty oraz nie wszczynano postępowań egzekucyjnych związanych z tą opłatą.

(akta kontroli str. 205)

4. Informacje o liczbie działających na terenie województwa sprzedawców detalicznych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych uzyskiwano w Urzędzie na podstawie przedkładanych sprawozdań o wysokości pobranej opłaty depozytowej oraz wpływów z tytułu nieodebranych opłat depozytowych. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Dokonywanie obrotu bateriami i akumulatorami samochodowymi kwasowo-ołowiowymi nie wiąże się jednak z powstaniem obowiązku sprawozdawczego względem marszałka województwa. Dopiero pobranie opłaty depozytowej w sytuacji, gdy kupujący nie przekaże przy sprzedaży zużytej baterii lub akumulatora, rodzi obowiązek sprawozdawczy. W celu rozpowszechnienia informacji o tych obowiązkach organ zamieszczał na stronie internetowej Urzędu informacje odnośnie obowiązków tych podmiotów. Ponadto, przedsiębiorcy prowadzący działalność związaną ze sprzedażą baterii i akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych byli informowani telefonicznie oraz bezpośrednio w siedzibie Urzędu o ciążyących na nich obowiązkach.*

W okresie objętym kontrolą sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej złożyło odpowiednio: osiem podmiotów za 2016 r., siedem – za 2017 r. i 2018 r. oraz dziewięć – za 2019 r. W przypadkach przekazania nieodebranej opłaty depozytowej na rachunek Urzędu, ale niezłożenia sprawozdania w tym zakresie, podmioty były informowane przez pracowników o obowiązku sprawozdawczym. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie stwierdzono przypadków niezłożenia tych sprawozdań przez podmioty zobowiązane. W wyniku weryfikacji sprawozdań, jedno z nich, zgodnie z właściwością, zostało przekazane do innego urzędu marszałkowskiego.

(akta kontroli str. 42-54)

5. Zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory złożyli za lata 2016, 2017 i 2018 łącznie 16 zaświadczeń o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (sześć za 2016 r. oraz po pięć – za 2017 i 2018 r.). Za ten sam okres złożono 15 zaświadczeń o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (po pięć za każdy rok). Wszystkie zaświadczenia zostały przedłożone w ustawowym terminie, tj. do 28 lutego każdego roku. Na podstawie próby pięciu losowo wybranych zaświadczeń ustalono, że zaświadczenia te były weryfikowane przez pracowników Urzędu, w wyniku czego jedno z zaświadczeń zostało, zgodnie z właściwością, przesłane do innego urzędu marszałkowskiego, w jednym – dokonano korekty.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono oraz nie zlecano kontroli zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu, przeprowadzone analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa nie wykazały konieczności skontrolowania tych podmiotów.

(akta kontroli str. 55-56)

6. Plany kontroli, obejmujące także kontrole podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory, opracowywano w Urzędzie na podstawie analizy przesłanych sprawozdań oraz analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Na podstawie art. 70 ustawy o bateriach i akumulatorach, od 2016 r. przeprowadzono osiem kontroli (cztery – w 2016 r.²⁷, trzy – w 2017 r.²⁸ i jedną – w 2018 r.²⁹). W okresie objętym kontrolą nie zwracano się do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli na podstawie ustawy o bateriach i akumulatorach.

(akta kontroli str. 57-58, 230)

7. Wykazy miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie i akumulatory zostały udostępnione na stronie internetowej Urzędu³⁰. W wykazie miejsc odbioru zużytych baterii i akumulatorów znajduje się 1573 pozycji, zaś w wykazie zbierających zużyte baterie i akumulatory – 13. Wykazy te były ostatnio aktualizowane 12 listopada 2019 r.³¹ Powyższe wykazy udostępniono także w Biurze Podawczym znajdującym się na parterze budynku Urzędu. Z wyjaśnień koordynatora w Zespole ds. Produktów i Odpadów Poużytkowych wynika, że wykazy nie były udostępniane w inny sposób, ponieważ ich publikacja na stronie internetowej Urzędu oraz dostępność w miejscu zwyczajowo przyjętym (tj. w Biurze Podawczym Urzędu) wypełnia ustawowy obowiązek dotyczący ich udostępniania.

(akta kontroli str. 59-67)

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

1. W województwie świętokrzyskim na dzień 27 maja 2020 r. funkcjonowało 189 podmiotów wprowadzających sprzęt lub będących autoryzowanymi przedstawicielami³². Urząd nie miał informacji o liczbie organizacji odzysku, którym wprowadzający sprzęt powierzyli realizację obowiązków związanych z wnoszeniem zabezpieczenia finansowego oraz uiszczeniem opłaty produktowej oraz o liczbie wprowadzających sprzęt, w tym zobowiązanych do złożenia sprawozdań, liczbie organizacji odzysku działających w województwie w poprzednich latach. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Do 23 stycznia 2018 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadził rejestr wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny, a wprowadzający sprzęt za lata 2016-2018 byli zobowiązani do składania rocznych sprawozdań do GIOŚ. Do marszałka wprowadzający sprzęt po raz pierwszy będą składać sprawozdania za 2019 r., a podmioty są obowiązane złożyć je za pośrednictwem BDO do 11 września 2020 r. Na dzień dzisiejszy (4 czerwca 2020 r.) nie ma możliwości technicznych pozwalających na wygenerowanie z rejestru BDO tylko i wyłącznie liczby wprowadzających sprzęt w województwie świętokrzyskim ani nie ma możliwości technicznych pozwalających na wygenerowanie z rejestru BDO liczby wprowadzających sprzęt, którzy powierzyli organizacji odzysku realizację obowiązków wynikających z ustawy o użytym sprzęcie.*

²⁷ Co stanowiło 6,6% spośród łącznej liczby podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory, zbierających zużyte baterie i akumulatory, zakładów przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

²⁸ Co stanowiło 3,6% spośród łącznej liczby podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory, zbierających zużyte baterie i akumulatory, zakładów przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

²⁹ Co stanowiło 0,1% spośród łącznej liczby podmiotów wprowadzających baterie i akumulatory, zbierających zużyte baterie i akumulatory, zakładów przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 21 grudnia 2018 r.

³⁰ <https://www.swietokrzyskie.pro/urzedzy/wykaz-miejsc-odbioru-oraz-zbierajacych-zuzyte-baterie-lub-zuzyte-akumulatory/>

³¹ Wg stanu na 5 czerwca 2020 r.

³² Na podstawie danych wygenerowanych w BDO. System nie pozwala na wygenerowanie liczby podmiotów w podziale na wprowadzających sprzęt i autoryzowanych przedstawicieli.

W okresie objętym kontrolą podmioty wprowadzające sprzęt nie ubiegały się o zwolnienie z opłaty produktowej³³.

W Urzędzie corocznie³⁴ występowało do GIOŚ z prośbą o przesłanie kopii sprawozdań przekazanych przez wprowadzających sprzęt z województwa świętokrzyskiego. W wyniku weryfikacji otrzymanych dokumentów ustalono, że za lata 2016 i 2017 wprowadzający sprzęt nie mieli obowiązku wpłacania opłaty produktowej na konto Urzędu, a za 2018 – do uiszczenia tej opłaty był zobowiązany jeden podmiot, który dokonał jej w prawidłowej kwocie i w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 68-85, 206-207)

2. Wprowadzający sprzęt w okresie objętym kontrolą nie występowali o zwolnienie z obowiązku przeznaczenia środków na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych w stosunku do sprzętu, który został przez nich wprowadzony do obrotu lub ich wpłaty na rachunek bankowy Urzędu. Od 2016 r. do kontroli NIK w Urzędzie nie wydawano decyzji określających zobowiązania z tytułu naruszenia ciężących na wprowadzających sprzęt obowiązków w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych oraz nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania należnych kwot.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Wprowadzający sprzęt za lata 2016-2018 byli zobowiązani do składania rocznych sprawozdań do GIOŚ. Marszałek Województwa, aby określić podmioty podlegające ww. obowiązkom i zweryfikować opłaty za publiczne kampanie występował do GIOŚ o przesłanie kopii sprawozdań przekazanych przez wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny (marszałek województwa świętokrzyskiego jest właściwy dla wprowadzających sprzęt mających siedzibę na terenie woj. świętokrzyskiego). Jednakże za lata 2016-2017 sprawozdania przedkładane do GIOŚ nie uwzględniały informacji o sposobie realizacji publicznych kampanii edukacyjnych. W Urzędzie dla przeprowadzenia rzetelnej weryfikacji przyjęto, że podmiot wpłacając określoną kwotę tytułem publicznych kampanii edukacyjnych na konto Urzędu Marszałkowskiego tym samym oświadcza, że kwota ta jest prawidłowa i należy uznać, że obowiązek zrealizował właściwie. Dopiero w sprawozdaniu przesłanym przez wprowadzających sprzęt do GIOŚ za 2018 r. pojawiła się tabela 7 dotycząca informacji o przeprowadzonych kampaniach edukacyjnych. W tabeli zawarto dane dotyczące wysokości osiągniętego przychodu netto z tytułu wprowadzania do obrotu sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wysokości środków jakie powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne, wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie we własnym zakresie (wraz ze wskazaniem sposobu przeprowadzania publicznych kampanii) oraz wysokości środków przekazanych na rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego. Analiza sprawozdań pozyskanych od GIOŚ za 2018 r. dokonana przez Marszałka Województwa wykazała, że dwa podmioty powinny wpłacić na rachunek bankowy Urzędu środki na publiczne kampanie edukacyjne. W wyniku weryfikacji sprawozdań ustalono, że oba podmioty właściwie wyliczyły wysokość środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne. W związku z powyższym nie było przesłanek do wydania decyzji opłatowych. Za rok 2019 wprowadzający sprzęt po raz pierwszy będą składać sprawozdania do marszałka województwa (za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO). W związku z powyższym, marszałek województwa dokona weryfikacji informacji o publicznych kampaniach edukacyjnych za 2019 r. i o wpłatach z tytułu tych kampanii oraz podejmie działania zgodnie z posiadanymi kompetencjami, po przesłaniu przedmiotowych sprawozdań.*

³³ Zwolnienie udzielane na podstawie art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużycym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1895, ze zm.).

³⁴ Tj. w latach 2017, 2018 i 2019.

(akta kontroli str. 70-85, 165-167)

3. W 2018 r. i w 2019 r. do Urzędu wpłynęły po dwie przesłane w terminie uwierzytelnione kopie sprawozdań z rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorcy prowadzącego zakład przetwarzania za 2017 r. i 2018 r.³⁵ W 2020 r. (do 1 czerwca) wpłynęła jedna kopia tego sprawozdania, natomiast drugi podmiot prowadzący zakład przetwarzania został pisemnie poinformowany o przesunięciu terminu na dokonanie tego obowiązku. W Urzędzie weryfikowano zgodność zakresu audytu z wymogami określonymi w art. 68 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz czy wskazani w sprawozdaniach audytorzy są akredytowanymi weryfikatorami środowiskowymi³⁶. W wyniku analizy tych sprawozdań ustalono, że jeden z podmiotów prowadzących zakład przetwarzania we wniosku o zmianę pozwolenia na wytwarzanie odpadów powstających w związku z eksploatacją zakładu przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego uwzględnił uwagi i zalecenia wynikające z audytu³⁷.

(akta kontroli str. 87-92)

Pojazdy wycofane z eksploatacji

1. Oględziny strony BIP Urzędu wykazały, że publikowano wykazy przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów. Wykazy te zawierały wymagane informacje, tj.: oznaczenie przedsiębiorcy prowadzącego stacje kontroli demontażu lub punkt zbierania pojazdów (firma, siedziba, adres) oraz adres stacji demontażu lub punktów zbierania pojazdów. Wykaz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu był, w okresie objętym kontrolą, na bieżąco aktualizowany. Natomiast, jak wynika z wyjaśnień inspektora w Oddziale Pozwoleń Środowiskowych, wykaz przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów był aktualizowany na podstawie pisemnej informacji uzyskiwanej od WIOŚ³⁸ oraz przesłanych przez starostów albo RDOŚ kopii zezwoleń na zbieranie odpadów lub decyzji cofających zezwolenie³⁹.

(akta kontroli str. 2082-2133)

W Urzędzie nie podejmowano systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starostwa na bieżąco przekazują informacje o punktach zbierania pojazdów. Inspektor w Oddziale Pozwoleń Środowiskowych wyjaśniła: *Marszałek Województwa Świętokrzyskiego w latach 2016-2020 nie otrzymał od starostów żadnej informacji o zakończeniu działalności prowadzenia punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, które są wpisane do wykazu przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów prowadzonego przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach na podstawie art. 42 ww. ustawy. Dodatkowo w dniu 5 lutego 2018 r. Marszałek w związku z prowadzeniem rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami wystąpił do starostów z terenu województwa świętokrzyskiego z prośbą o niezwłoczne przekazywanie wydawanych decyzji, w tym zezwoleń na prowadzenie działalności z zakresu odzysku, unieszkodliwiania lub zbierania odpadów. Ponadto, w związku z nowelizacją ustawy o odpadach w dniu 6 lipca 2020 r. Marszałek wystąpił do Starosty Staszowskiego i Starosty Włoszczowskiego o udzielenie informacji czy przedsiębiorcy punkty zbierania pojazdów wpisani do wykazu przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania*

³⁵ Na terenie województwa świętokrzyskiego nie ma siedziby żadna organizacja odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, w związku z tym nie wpływały kopie sprawozdań z rocznego audytu od tych podmiotów.

³⁶ Z wykorzystaniem strony www.pca.gov.pl

³⁷ Zalecenia dotyczyły aktualizacji grup sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

³⁸ Od 2016 r. do 10 lipca 2020 r. do Urzędu wpłynęła jedna informacja o działaniu podmiotu bez wymaganej decyzji na prowadzenie punktu zbierania pojazdów i na tej podstawie dokonano wykreślenia z wykazu jednego punktu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

³⁹ Od 2016 r. do 10 lipca 2020 r. do Urzędu nie wpłynęły takie decyzje.

pojazdów złożyli wniosek o zmianę posiadanego zezwolenia w trybie art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw w terminie do 5 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 2094-2140)

Z odpowiedzi przesłanych przez starostów wynika, że dwaj przedsiębiorcy nie prowadzą już punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, w związku z czym powinni zostać wykreśleni z przedmiotowego wykazu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2784-2787)

2. Weryfikacja obowiązku składania rocznych sprawozdań o pojazdach wycofanych z eksploatacji była dokonywana w Urzędzie w oparciu o wykaz przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów oraz sprawozdawczość z lat poprzednich. Za lata 2016-2018 sprawozdania te zostały przedłożone przez wszystkie zobowiązane podmioty. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu, w celu rzetelnej weryfikacji danych badano spójność danych w poszczególnych działach sprawozdania, porównywano dane zawarte w sprawozdaniach za dany rok z danymi zawartymi w sprawozdaniach za poprzednie lata oraz z danymi zawartymi w złożonych przez prowadzących stacje demontażu zbiorczych zestawieniach danych o odpadach, a także badano poprawność wykonywanych obliczeń matematycznych.

(akta kontroli str. 2141-2147)

Analiza pięciu losowo wybranych sprawozdań o pojazdach wycofanych z eksploatacji za lata 2016-2018 wykazała, że w trzech z nich wystąpiły uchybienia (nieprawidłowe dane dotyczące masy odpadów powstałych z demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, masy przeznaczonych do ponownego użycia przedmiotów wyposażenia i części, masy pojazdów wycofanych z eksploatacji przyjętych do stacji demontażu). W każdym z tych przypadków wysłano pisma do podmiotów z prośbą o ponowną weryfikację danych, w wyniku których przedsiębiorcy przedłożyli korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 2148-2150)

Liczbę przedsiębiorców z terenu województwa wprowadzających pojazdy na terytorium kraju zobowiązanych do uiszczenia opłaty produktowej ustalano w Urzędzie na podstawie zawiadomień o rozpoczęciu działalności składanych do marszałka województwa. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Rejestr tych zawiadomień prowadzony w Urzędzie w oprogramowaniu MS Excel. Natomiast od 24 stycznia 2018 r. ustaleń tych dokonywano na podstawie rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego oraz gospodarujących odpadami (BDO). Dodatkowo opracowano rejestr wprowadzających ww. produkty, który służył i służy nadal do identyfikacji podmiotów potencjalnie podlegających obowiązkowi uiszczenia opłaty produktowej (...) Wzór zawiadomienia został opracowany przez pracowników Oddziału Gospodarki Odpadami, a następnie zamieszczony na stronie internetowej Urzędu. Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi obowiązek informowania marszałka województwa o wprowadzeniu na terytorium kraju ww. produktów wygasł 24 stycznia 2018 r. w momencie powstania rejestru BDO. Od dnia 24 stycznia 2018 r. wprowadzający ww. produkty na terytorium kraju objęci są obowiązkiem złożenia do marszałka wniosku o wpis do tego rejestru. Podmioty te dokonywały między innymi wprowadzania na rynek pojazdów, których elementem składowym były ww. produkty. Obecnie, ograniczona funkcjonalność rejestru nie pozwala na wygenerowanie liczby podmiotów mających siedzibę na terenie województwa*

świętokrzyskiego wprowadzających pojazdy oraz wprowadzających na terytorium kraju produkty np. oleje, opony i preparaty smarowe wg kryterium: data, tj. na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz 31 grudnia 2019 r. Natomiast wg stanu na dzień 10 lipca 2020 r. liczba wprowadzających pojazdy mających siedzibę na terenie województwa świętokrzyskiego wynosi 999, a liczba wprowadzających na terytorium kraju produkty np. oleje, opony i preparaty smarowe wynosi 1133.

(akta kontroli str. 2151-2156)

W celu wyegzekwowania wniesienia opłat produktowych od podmiotów zobowiązanych do ich wpłacenia w latach 2016, 2017, 2019 i 2020 wysyłano pisma do przedsiębiorców⁴⁰, zaś w 2018 r. z podmiotami kontaktowano się telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu wynika, że łącznie pisma skierowano do ok. 400 przedsiębiorców. Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *W latach 2016-2020 w siedzibie Urzędu, telefonicznie i drogą e-mailową udzielono szeregu informacji na temat obowiązków wynikających z wprowadzania na terytorium kraju produktów, np. olejów, opon i preparatów smarowych. Ponadto, na stronie Urzędu Marszałkowskiego zamieszczano informacje o obowiązkach wynikających z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, w tym o obowiązku uiszczenia opłaty produktowej przez podmioty do tego zobowiązane. Szacuje się, iż w latach 2016-2020 w wyniku podjętych czynności około 800 podmiotów zostało poinformowanych o ww. obowiązkach, a w szczególności o opłacie produktowej.*

Wobec podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium kraju w latach 2016-2020 nie prowadzono postępowań egzekucyjnych, ponieważ jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu nie zaszły przesłanki do prowadzenia tych postępowań ze względu na niewydawanie w tej sprawie decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 2151-2207)

Pracownicy Urzędu analizowali dane zawarte w sprawozdaniach składanych przez podmioty prowadzące stacje demontażu zobowiązane do uiszczenia wpłaty za nieosiągnięcie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *(...) Przedłożone sprawozdania weryfikowano w następujący sposób: badano spójność danych zawartych w poszczególnych tabelach sprawozdania, porównywano dane zawarte w sprawozdaniach za dany rok z danymi zawartymi w sprawozdaniach za poprzedni rok kalendarzowy, porównywano dane ze sprawozdań z danymi zawartymi w złożonych przez prowadzących stacje demontażu zbiorczych zestawieniach danych o odpadach, badano poprawność wykonanych obliczeń matematycznych. (...) Następnie sprawdzano, czy przedsiębiorcy, którzy nie osiągnęli wymaganych poziomów, uiszcili na rachunek bankowy Urzędu opłatę za nieosiągnięcie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu we właściwej wysokości. Gdy ustalono, że opłaty nie uiszczono albo uiszczono ją w wysokości niższej niż należna, niezwłocznie kontaktowano się telefonicznie z przedsiębiorcą, aby przypomnieć o obowiązku opłatowym, w tym poinformować w jaki sposób należy obliczyć opłatę. W wyniku tych działań przedsiębiorcy uiszczali zaległe opłaty.*

Za rok sprawozdawczy 2016 cztery podmioty nie osiągnęły wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, dwa podmioty nie osiągnęły wymaganego poziomu odzysku odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji, a jeden podmiot – poziomu recyklingu odpadów. Sześć z tych podmiotów uiszcilo opłatę na nieosiągnięcie

⁴⁰ Pisma z dnia: 6 września 2016 r., 7 lipca 2017 r., 8 listopada 2019 r., 2 czerwca 2020 r.

wymaganego poziomu odzysku i recyklingu, z tym że trzy – w wysokości niższej niż należna. Wobec nich, ze względu na niską kwotę zaległości, wydano decyzje o ich umorzeniu. Jeden podmiot nie wywiązał się z obowiązku zapłaty, wobec czego na podstawie art. 28a ust. 6 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁴¹ wydano decyzję określającą wysokość opłaty⁴², a następnie wszczęto postępowanie egzekucyjne, w wyniku którego wyegzekwowano należność.

W 2017 r. trzech przedsiębiorców, a w 2018 r. – dwóch, nie osiągnęło wymaganego poziomu odzysku odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji i dokonali opłaty z tego tytułu.

Na terenie województwa świętokrzyskiego funkcjonuje jedna instalacja do strzępienia złomu (strzępiarka). Od 2016 r. do Urzędu wpłynęła jedna informacja od podmiotu prowadzącego strzępiarkę o wynikach próby strzępienia.

(akta kontroli str. 2208-2225)

Odpady i odpady opakowaniowe

1. Zbiór dokumentów DPO⁴³, DPR⁴⁴ i EDPR⁴⁵ przekazywanych przez przedsiębiorców prowadzono w Urzędzie w formie papierowej⁴⁶. Ponadto, od 2014 r. prowadzona jest dodatkowa, prowadzona w formie elektronicznej (w arkuszu MS Excel), ewidencja tych dokumentów ułatwiająca ich weryfikację, która zawiera dane dotyczące realizacji przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy o opakowaniach i rozporządzeń Ministra⁴⁷. Weryfikacja danych z tej ewidencji pozwalała na ustalenie, czy wystawiano dokumenty zgodnie z przepisami ustawy o opakowaniach i aktów wykonawczych oraz czy do dokumentów EDPR załączano wymagane dokumenty (oświadczenia, kopie dokumentów celnych, faktury). W Urzędzie weryfikowano także poprawność wpisywanych przez przedsiębiorców danych dotyczących masy odpadów opakowaniowych o danym kodzie dopuszczonych do przetworzenia w odpowiednim procesie recyklingu, określonej w decyzji w zakresie gospodarowania odpadami (pozwolenie zintegrowane, zezwolenie na przetworzenie odpadów), masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi wykazanych w zbiorczym zestawieniu danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, za dany rok. Informacje zawarte w tej ewidencji są wykorzystywane podczas kontroli dotyczących przestrzegania ustawy o opakowaniach. Weryfikacja danych zawartych w dokumentach DPR, DPO, EDPR prowadzona była zarówno w siedzibie Urzędu, jak i w siedzibie przedsiębiorcy, który był kontrolowany. Podczas kontroli sprawdzano zgodność danych zawartych w tych dokumentach z danymi zawartymi m.in. w kartach ewidencji odpadów, kartach przekazania odpadów, dokumentach potwierdzających wywóz odpadów opakowaniowych z terytorium kraju, wnioskami

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1610, ze zm.

⁴² Decyzja nr OWS-VI.7245.11.38.2017 z dnia 22 stycznia 2018 r.

⁴³ Dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich odzysku.

⁴⁴ Dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu.

⁴⁵ Dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów,

⁴⁶ W okresie objętym kontrolą nie prowadzono zbioru dokumentów EDPO (dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku, w tym określający masę tych odpadów), ponieważ do Urzędu nie wpływały takie dokumenty.

⁴⁷ Np.: numer karty przekazania odpadów, data ich przekazania, masa odpadów przyjętych do odzysku (z podziałem na kody odpadów), masa odpadów poddanych odzyskowi, informacje o: podmiotach wnioskujących o wydanie dokumentu, wprowadzających produkty w opakowaniach.

o wydanie dokumentów DPO, DPR, EDPR, wystawianymi przez przedsiębiorcę dokumentami (egzemplarz B).

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Zbiór dokumentów DPR, DPO, EDPR nie jest prowadzony w systemie teleinformatycznym z uwagi na fakt, iż w kontrolowanym okresie nie było żadnego przypadku przekazania tych dokumentów za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (...). Przekazywanie ww. dokumentów, w kontrolowanym okresie, odbywało się i nadal odbywa jedynie w formie tradycyjnej, tzn. papierowo: drogą pocztową lub poprzez osobiste dostarczenie dokumentu do Urzędu. Przedsiębiorcy wystawiający przedmiotowe dokumenty, nigdy też nie zgłaszali do tut. Urzędu potrzeb w zakresie zmiany formy przekazywania tych dokumentów, a forma pisemna praktykowana przez nich, była dla nich zupełnie wystarczająca. Jednakże, poczynając od 1 stycznia 2021 r. nastąpi znacząca zmiana w sposobie wystawiania i przekazywania dokumentów DPR, DPO, EDPR, EDPO, ponieważ dokumenty te będą sporządzane i udostępniane za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO. (...) W przypadkach wystąpienia nieprawidłowości w wystawionych dokumentach DPR, DPO, EDPR podejmowane były odpowiednie działania zmierzające do ich wyeliminowania, np. informowano telefonicznie przedsiębiorców o stwierdzonych nieprawidłowościach, występowało pisemnie do odpowiednich podmiotów o uzupełnienie brakujących danych w wystawionych dokumentach DPR i niezwłoczne ich odesłanie. W efekcie prowadzonych działań, przedsiębiorcy, którzy nieprawidłowo wystawiali dokumenty, przesyłali ich korekty, które były ponownie weryfikowane, a dane w nich zawarte zamieszczane w prowadzonej bazie danych.*

(akta kontroli str. 208-224)

Analiza dziesięciu losowo wybranych dokumentów DPO i DPR wykazała, że:

- dokumenty te były wystawiane na poprawnych wzorach;
- w przypadkach stwierdzenia w Urzędzie błędów formalnych (np. błędne dane podmiotów, niespójne sumy odpadów opakowaniowych z kartami przekazania odpadów (KPO), brak danych dotyczących terminu obowiązywania decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów dla prowadzącego recykling, brak kodu odpadu) wystawiający dokument składali, na telefoniczną lub mailową prośbę pracowników Urzędu, ich korekty.

(akta kontroli str. 225-228)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do końca pierwszego półrocza 2020 r. w Urzędzie nie wydawano decyzji zobowiązujących do przedłożenia ewidencji i dokumentów DPO, DPR, EDPO, EDPR, o których mowa w art. 52 ust. 3 ustawy o opakowaniach.

(akta kontroli str. 229)

2. W latach 2016-2019 pracownicy Urzędu na podstawie art. 53 ustawy o opakowaniach przeprowadzili 24 kontrole.

W zakresie m.in. prowadzenia recyklingu i innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych, eksportu i wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi w 2016 r. i 2019 r. przeprowadzono po osiem kontroli podmiotów gospodarujących odpadami⁴⁸, w 2017 r. – trzy⁴⁹, a w 2018 r. – pięć⁵⁰. Zakres pięciu z kontroli przeprowadzonych

⁴⁸ Co stanowiło 1,5% spośród łącznej liczby podmiotów prowadzących recykling (9), prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych (2), wprowadzających produkty w opakowaniach (512) funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

⁴⁹ Co stanowiło 0,6% spośród łącznej liczby podmiotów prowadzących recykling (9), prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych (2), wprowadzających produkty w opakowaniach (506) funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

⁵⁰ Co stanowiło 1,0% spośród łącznej liczby podmiotów prowadzących recykling (8), prowadzących inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych (4), wprowadzających produkty w opakowaniach (501) funkcjonujących w województwie wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

w 2016 r. oraz dwóch przeprowadzonych w 2017 r. obejmował także realizację obowiązku prowadzenia i rozliczenia publicznych kampanii edukacyjnych oraz wprowadzania na terytorium kraju produktów w opakowaniach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.

- nieprawidłowego i nieterminowego wystawiania dokumentów DPR i DPO oraz ich nieterminowego przekazywania do Urzędu;
- nieprawidłowego obliczania: osiągniętych poziomów recyklingu, opłaty produktowej, kwoty przeznaczonej na publiczne kampanie edukacyjne;
- nieprawidłowego sporządzania: sprawozdań (OŚ–OP1, o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami, o masie wytworzonych opakowań, o masie przywiezionych z zagranicy opakowań, o masie wywiezionych za granicę opakowań) oraz *zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów*;
- niezłożenia zawiadomienia o rozpoczęciu działalności polegającej na: wprowadzaniu na terytorium kraju produktów w opakowaniach, recyklingu odpadów opakowaniowych, imporcie produktów w opakowaniach;
- niewypełnienia lub nieterminowego wypełnienia obowiązku przeprowadzania audytu zewnętrznego.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2016-2019 wydano łącznie 52 zalecenia pokontrolne (26 – w 2016 r., 12 – w 2017 r., cztery – w 2018 r. i dziesięć – w 2019 r.), które zobowiązywały kontrolowane podmioty w szczególności do przedłożenia sprawozdań, zawiadomień, dokumentów lub ich korekt, prawidłowego wyliczenia i wpłacenia należnej opłaty produktowej, dokonania aktualizacji danych w zawiadomieniach o rozpoczęciu działalności gospodarczej, ustalenia prawidłowej wysokości kwoty przeznaczonej na publiczne kampanie edukacyjne oraz jej wpłaty.

Poprzez weryfikację dokumentów przedkładanych i aktualizowanych przez podmioty po przeprowadzonych kontrolach oraz bieżące pozyskiwanie informacji o dokonywanych przez nich wpłatach, monitorowano wykonanie zaleceń pokontrolnych. Do czasu kontroli NIK⁵¹ tylko jeden podmiot nie zrealizował zaleceń pokontrolnych⁵².

W Urzędzie przestrzegano obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na trzy lata kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych, eksportujących odpady opakowaniowe, oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. Spośród przeprowadzonych 24 kontroli, 23 miało charakter obligatoryjny⁵³, zaś jedna problemowa – została podjęta z własnej inicjatywy Urzędu na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej⁵⁴. Do Urzędu nie wpływały wnioski od innych organów o przeprowadzenie kontroli lub skargi mogące być podstawą do podjęcia takich kontroli.

Po przeprowadzonych kontrolach nie występowało do innych organów kontroli (np. Krajowej Administracji Skarbowej, Policji) o podjęcie działań będących w ich kompetencji, przekazano natomiast jeden dokument do Małopolskiego Urzędu

⁵¹ Wg stanu na 18 czerwca 2020 r.

⁵² Podmiot był kontrolowany w okresie od 5 do 11 grudnia 2019 r.

⁵³ Przy czym przedmiot sześciu z tych kontroli został rozszerzony o inne obowiązki przedsiębiorców wynikające z ustawy o opakowaniach.

⁵⁴ Przedmiot tej kontroli obejmował także realizację obowiązków wynikających z ustawy o bateriach i akumulatorach.

Marszałkowskiego oraz powiadomiono Mazowiecki Urząd Marszałkowski o ustaleniach wynikających z jednej kontroli.

Kopie protokołów ze wszystkich przeprowadzonych w latach 2016-2019 kontroli przestrzegania ustawy o opakowaniach zostały przekazane do WIOŚ (osiem – w 2016 r., dwa – w 2017 r., sześć – w 2018 r., osiem – w 2019 r.).

(akta kontroli str. 93-134)

Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym wraz z wnioskami były terminowo (tj. do 15 lutego 2016 r., 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r.) przekazywane do Ministra oraz do GIOŚ. Informacje te przedstawiały dane o wszystkich zrealizowanych kontrolach i wynikających z nich wnioskach. Przekazane informacje za lata 2016 i 2019 nie uwzględniały jednak planowanych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń, o których mowa w art. 53 ust. 6 ustawy o opakowaniach, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 135-154)

3. Na dzień 30 czerwca 2020 r. sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi złożyła do Urzędu następująca liczba podmiotów:

- 439 za 2016 r., w tym 416⁵⁵ przedstawiło sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne;
- 185 za 2017 r., w tym 63⁵⁶ przedstawiło sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne;
- 51 za 2018 r., w tym 30⁵⁷ przedstawiło sprawozdanie o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że duża różnica w liczbie sprawozdań o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne za 2016 r. w stosunku do liczby tych sprawozdań za 2017 r. i 2018 r. wynika ze zmienionego z dniem 1 stycznia 2018 r. brzmienia art. 19 ust. 6 ustawy o opakowaniach. Dyrektor podała: *Począwszy zatem od sprawozdań za 2017 r., nastąpiło znaczące ograniczenie obowiązku sporządzania tych sprawozdań w stosunku tylko do przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy samodzielnie wykonują obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych (...). Przed dniem wejścia w życie nowego brzmienia art. 19 ust. 6 tej ustawy, każdy przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach, miał obowiązek złożenia sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, co oznaczało, że przedsiębiorcy, którzy wykonywali obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, również musieli przedłożyć marszałkowi województwa przedmiotowe sprawozdania i przedkładać je. Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że w liczbie podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach wg informacji dostępnych w Urzędzie uwzględniono: wszystkich przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy obowiązki ustawowe realizują zarówno samodzielnie, jak i za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, przedsiębiorców, którzy przystali w latach 2002-2018 do Urzędu zawiadomienie o rozpoczęciu działalności polegającej na wytwarzaniu, imporcie lub wewnątrzwspólnotowym nabyciu produktów w opakowaniach, a w danym roku kalendarzowym (np. 2016, 2017) nie wprowadzili produktów w opakowaniach na*

⁵⁵ Dziesięć podmiotów nie miało obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych w danym roku, 26 podmiotom udzielono pomocy de minimis.

⁵⁶ Dziewięć podmiotów nie miało obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych w danym roku, 28 podmiotom udzielono pomocy de minimis.

⁵⁷ 30 podmiotów nie miało obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych w danym roku, 42 podmiotom udzielono pomocy de minimis.

terytorium kraju (przedsiębiorcy ci nie mieli obowiązku przesyłania zerowych sprawozdań ani informowania o tym fakcie Urzędu), przedsiębiorców ujętych w prowadzonym w Urzędzie pozaobowiązkowym rejestrze przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, a za 2018 r. ujętych w samodzielnie utworzonym *Rejestrze BDO*, w którym wpisani byli przedsiębiorcy zarejestrowani BDO, jako wprowadzający produkty w opakowaniach. Natomiast w liczbie przedsiębiorców, którzy złożyli sprawozdanie o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi (ogółem) ujęto wszystkich przedsiębiorców, którzy przedłożyli za dany rok kalendarzowy sprawozdanie o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi, w tym również przedsiębiorców, którzy nie wprowadzają produktów w opakowaniach, a wprowadzają puste opakowania (np. importerzy i wytwórcy opakowań) oraz przedsiębiorców, którzy wywożą za granicę zarówno puste opakowania, jak i produkty w opakowaniach.

(akta kontroli str. 2595-2607)

Podczas weryfikacji prawidłowości danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi i sprawozdaniach o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne za lata 2015-2018 sprawdzano m.in.: czy były one zgodne z wytycznymi określonymi w odpowiednich rozporządzeniach Ministra, a w szczególności z tabelą 7.1 *Informacja o sposobie wykonania przez wprowadzającego produkty w opakowaniach obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych i poniesione na ten cel koszty*, czy opis przeprowadzonych samodzielnie przez przedsiębiorcę publicznych kampanii edukacyjnych jest zgodny z działaniami określonymi w definicji publicznych kampanii edukacyjnych, czy wykazana organizacja odzysku opakowań jest faktycznie podmiotem uprawnionym do przejęcia obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjnych, czy przy ustaleniu wartości pomocy de minimis uwzględniono 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym. Badano także spójność danych zawartych w poszczególnych rubrykach, terminowość złożenia sprawozdania i poprawność wykonywanych obliczeń matematycznych.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Weryfikacja sprawozdań odbywała się w oparciu o skuteczne, dobre praktyki, które wypracowano na podstawie wieloletnich doświadczeń w tym zakresie.*

Jak wyjaśniła dyrektor Departamentu, w sytuacjach stwierdzenia przez pracowników Urzędu błędów w sprawozdaniach, kontaktowano się telefonicznie z przedsiębiorcą informując go o nieprawidłowościach oraz o obowiązku opłatowym. Do podmiotów, które złożyły sprawozdania na nieobowiązkującym formularzu, wysyłano pisma oraz e-maile z prośbą o przedłożenie ich na aktualnych wzorach. Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Najczęściej przedsiębiorca z własnej inicjatywy składał korektę sprawozdania i uiszczał opłaty produktowe wraz z odsetkami. Zdarzały się przypadki, że podczas weryfikacji sprawozdania za dany rok kalendarzowy wynikało, iż przedsiębiorca powinien złożyć sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy, co też czynił i przedkładał zaległe sprawozdania oraz uiszczał opłaty produktowe wraz z odsetkami oraz środki przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne.*

Podczas kontroli przeprowadzanych przez pracowników Urzędu dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi sprawdzano, czy dane zawarte w rocznych sprawozdaniach o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi są zgodne ze stanem faktycznym. W tym celu weryfikowano dokumenty dostępne u kontrolowanego podmiotu (np. faktury

sprzedaży gotowego wyrobu, WZ, umowy z organizacją odzysku opakowań, karty ewidencji odpadów opakowaniowych, DPR, DPO, EDPR, EDPO). W protokołach kontroli zawierano informacje o wywiązywaniu się przez kontrolowanego z obowiązków sprawozdawczych, o prowadzeniu publicznych kampanii edukacyjnych, o prawidłowości obliczania i wpłacania opłaty produktowej oraz kwoty przeznaczonej na publiczne kampanie edukacyjne, o wyliczeniu poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

(akta kontroli str. 2392-2507)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Mając na uwadze trudne skomplikowane i nieustannie zmieniające się przepisy prawa w przedmiotowym zakresie, a także trudności interpretacyjne, na bieżąco udzielano konsultacji telefonicznych, mailowych oraz w siedzibie Urzędu, wszystkim przedsiębiorcom, którzy zwracali się z prośbą o pomoc przy wypełnianiu tych sprawozdań. Pisano również pisma z prośbą o interpretacje przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zarówno do Biura Radców Prawnych w Urzędzie, jak i Ministerstwa Środowiska. Na bieżąco na stronach internetowych Urzędu umieszczane były informacje dotyczące gospodarki odpadami opakowaniowymi, w tym również aktualne przepisy prawne.*

(akta kontroli str. 2392-2491, 2510-2594)

Badanie pięciu losowo wybranych sprawozdań⁵⁸ wykazało, że:

- cztery sprawozdania zostały złożone terminowo;
- w wyniku weryfikacji w trzech sprawozdaniach stwierdzono błędy (np. wskazano przedsiębiorcę jako organizację odzysku zamiast jako wprowadzającego produkty w opakowaniach, nie określono masy opakowań wywiezionych za granicę podziale na jednorazowe i wielokrotnego użytku, błędnie wyliczono wartość pomocy de minimis, przedsiębiorca wyliczył wartość pomocy de minimis, ale z uwagi na złożenie sprawozdania po terminie powinien wyliczyć należną opłatę produktową);
- przedsiębiorcy w sprawozdaniach, w których stwierdzono uchybienia składali, na telefoniczną lub mailową prośbę pracowników Urzędu, ich korekty.

(akta kontroli str. 2508-2509)

Na podstawie rocznych sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, w Oddziale Gospodarki Odpadami prowadzono wojewódzką bazę danych o ilościach wprowadzonych na rynek krajowy opakowań, osiągniętych poziomach odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych oraz o wpływach z opłat produktowych. W latach 2016-2018 największą masę odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi, w tym recyklingowi stanowiły odpady opakowaniowe z papieru i tektury, ze stali oraz tworzyw sztucznych. W okresie objętym kontrolą osiągnięto wymagane poziomy odzysku odpadów opakowaniowych „ogółem”, recyklingu odpadów opakowaniowych „ogółem” oraz recyklingu odpadów opakowaniowych z: papieru i tektury, tworzyw sztucznych, drewna i ze stali. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Na szczególne wyróżnienie zasługuje uzyskany poziom recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych. Wpływ na to miał rozwijający się w naszym województwie system gospodarowania odpadami opakowaniowymi. W latach 2016-2018 nie osiągnięto wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych z aluminium i szkła.*

(akta kontroli str. 2398-2402)

4. W Urzędzie weryfikowano, czy wszystkie podmioty z terenu województwa świętokrzyskiego zobowiązane do poddania się audytowi wypełniły ten obowiązek. Informacje o przeprowadzeniu audytu zewnętrznego lub niepodleganiu pod ten

⁵⁸ Badaniem objęto sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi: dwa – za 2016 r., jedno – za 2017 r. oraz dwa – za 2018 r.

obowiązek zawarte były także w protokołach kontroli dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o opakowaniach. W przypadkach nieprzekazywania do Urzędu uwierzytelnionych kopii sprawozdań z audytu zewnętrznego za 2016 r. do czterech podmiotów skierowano pisma z prośbą⁵⁹ o ich przedstawienie. Tylko jeden z nich przeprowadził roczny audyt. W latach 2018 i 2019 w sytuacjach nieprzeprowadzenia audytu zewnętrznego przez zobowiązane podmioty prowadzące recykling odpadów opakowaniowych wystosowano wezwania (do dwóch przedsiębiorców w 2018 r. oraz do jednego w 2019 r.) do przeprowadzenia audytu za poprzedni rok w terminie dwóch miesięcy. Jeden z tych przedsiębiorców wykonał audyt za 2017 r. w terminie wskazanym w wezwaniu, natomiast drugi – nie wykonał tego obowiązku zarówno za 2017 i 2018 r., o czym poinformowano pisemnie WIOŚ.

W Urzędzie weryfikowano zgodność zakresu audytu z wymogami określonymi w art. 48 ustawy o opakowaniach oraz czy wskazani w sprawozdaniach audytorzy są akredytowanymi weryfikatorami środowiskowymi⁶⁰.

W wyniku analizy sprawozdań z przeprowadzonych audytów będących w posiadaniu marszałka, nie stwierdzono występowania istotnych nieprawidłowości wykazanych przez audytorów, będących podstawą do wszczęcia kontroli przez pracowników Urzędu. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Przedsiębiorcy, u których audytor stwierdził uchybienia każdorazowo dokonywali korekt dokumentów w trakcie prowadzonego audytu, a następnie po przeprowadzonym audycie, skorygowane dokumenty przedkładali do tutejszego organu. Pracownicy Urzędu weryfikowali te sprawozdania i monitorowali, czy przedsiębiorca złoży korektę dokumentu. Przedsiębiorcy przeważnie z własnej inicjatywy dokonywali tych korekt.*

(akta kontroli str. 168-195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykaz przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, do publikacji którego na stronie internetowej BIP Urzędu zobowiązany jest marszałek województwa na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, nie był na bieżąco aktualizowany. W Urzędzie nie podejmowano systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starostwa na bieżąco przekazują informacje o punktach zbierania pojazdów. Dopiero podczas kontroli NIK zwrócono się do dwóch starostów o przekazanie aktualnych informacji o przedsiębiorcach prowadzących punkty zbierania pojazdów. Z ich odpowiedzi wynika, że dwaj przedsiębiorcy nie prowadzą już takich punktów. Na tej podstawie, również podczas kontroli NIK, dokonano zmian w publikowanym na stronie BIP Urzędu wykazie.

(akta kontroli str. 2094-2140, 2784-2795)

Inspektor w Oddziale Pozwoleń Środowiskowych w Departamencie wyjaśniła: *Przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie regulują obowiązku podejmowania przez marszałka województwa systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starosta na bieżąco przekazuje informacje o punktach zbierania odpadów. Przepisy ww. ustawy nakładają na starostę albo regionalnego dyrektora ochrony środowiska obowiązek przesyłania kopii zezwolenia na zbieranie odpadów lub decyzji cofającej to zezwolenie do marszałka województwa, jednakże nie ma przepisu, który pozwalałby marszałkowi egzekwować ten obowiązek. Ponadto, nie ma także*

⁵⁹ Obowiązek w zakresie wzywania przedsiębiorców do przeprowadzenia audytu został nałożony na marszałka województwa po raz pierwszy względem sprawozdań z przeprowadzonych audytów za 2017 r., przedkładanych w terminie do 15 czerwca 2018 r.

⁶⁰ Z wykorzystaniem strony www.pca.gov.pl

przepisu, który wskazywałby z jaką częstotliwością marszałek ma aktualizować wykaz przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, jednakże tutaj organ dokonuje aktualizacji na bieżąco po powzięciu stosownych informacji stanowiących przesłankę do dokonania zmian w prowadzonym wykazie przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów. Marszałek opiera się na danych, które otrzyma od starostów lub informacji od WIOŚ. W przypadku, jeżeli organ nie uzyskuje informacji od ww. organów uznaje, że nie zachodzą przesłanki do wprowadzenia zmian w ww. wykazie. Z uwagi na powyższe, zasadnym byłoby zatem, aby starosta albo regionalny dyrektor ochrony środowiska prowadził wykaz punktów zbierania pojazdów, gdyż to te organy mają aktualną i pełną wiedzę o wydanych decyzjach (udzielających, wygaszających bądź cofających zezwolenie na prowadzenie punktów zbierania pojazdów), gdyż są organem właściwym do ich wydania. Ponadto, posiadają informacje od przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów o zakończeniu działalności w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji lub o rozwiązaniu umowy z przedsiębiorcą prowadzącym stację demontażu.

(akta kontroli str. 2789-2795)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: Nie mogę podać powodów niepodejmowania systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starostwa na bieżąco przekazują informacje o punktach zbierania pojazdów. Do końca stycznia pracowałam bowiem w tutaj. Urządzenie na stanowisku Kierownika Oddziału Gospodarki Odpadami i prowadzenie spraw dotyczących punktów zbierania pojazdów nie należało do moich obowiązków. Funkcję Dyrektora Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami objęłam z dniem 1 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 2798-2799)

Poprzedni Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że niepodejmowanie systematycznych czynności prowadzących do ustalenia, czy starostwa na bieżąco przekazują informacje o punktach zbierania pojazdów wynikało z braku ku temu przesłanek prawnych i merytorycznych. Dodać również należy, że brak jest delegacji ustawowej dla tego typu działań, które Marszałek miałby prowadzić. Zgodnie z ustawą z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (art. 39) starosta albo regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje zezwolenie na zbieranie odpadów przedsiębiorcy prowadzącemu punkt zbierania pojazdów po zaopiniowaniu przez: marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska o ile nie jest to ten sam organ. Po spełnieniu wymagań ustawowych, właściwy organ wydaje stosowną decyzję administracyjną określając w niej warunki wprowadzenia do środowiska substancji lub energii oraz termin na jaki została wydana i przekazuje kopię wydanej decyzji Marszałkowi. Na podstawie danych zawartych w decyzji oraz wniosku strony, dokonuje się wpisu podmiotu do wykazu przedsiębiorców (art. 50 ust. 2 ustawy o odpadach). Przedmiotowy wpis jest warunkiem rozpoczęcia przez prowadzącego działalność w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Marszałek tym samym posiada wiedzę na temat uprawnień, które przysługują podmiotowi prowadzącemu zbieranie pojazdów oraz zna termin jej obowiązywania. W przypadku wygaszenia takiej decyzji przez właściwego starostę, również Marszałek (jako uczestnik postępowania na etapie opiniowania wniosku o jej wydanie), dostaje kopię takiej decyzji do wiadomości. Na tej podstawie odbywa się wykreślenie prowadzącego punkt zbierania z ww. wykazu przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 2796-2797)

NIK nie kwestionuje, że obowiązek przekazywania informacji o przedsiębiorcach prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji spoczywa na starostach. Niemniej jednak zauważa, że skoro marszałek województwa jest

organem zobowiązanym do zamieszczania na stronie BIP Urzędu wykazu tych przedsiębiorców, powinien dochować należytej staranności i podejmować działania mające na celu weryfikację aktualności danych, za których publikację odpowiada.

2. Przekazywane Ministrowi oraz GIOŚ informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o opakowaniach w latach 2016 i 2019 nie uwzględniały planowanych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy o opakowaniach, informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym przekazuje się wraz z wnioskami, w tym planowanymi działaniami zmierzającymi do usunięcia stwierdzonych naruszeń. W przypadkach podmiotów, które do dnia przekazywania informacji nie usunęły stwierdzonych nieprawidłowości⁶¹ w rubryce *działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych naruszeń* wpisywano: *nie usunięto naruszeń*, nie wskazując, jakie działania podejmowano w Urzędzie lub planowano podjąć, aby podmiot je usunął.

(akta kontroli str. 135-154)

Główny specjalista w Oddziale Gospodarki Odpadami wyjaśniła: *Wyjaśniam, że rubryka: Działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych naruszeń zawarta w sporządzanych i przesyłanych corocznie ww. organom tabelach dot. informacji o wynikach kontroli, w istocie zawierała informacje o tym że działania zostały podjęte, albo nie zostały podjęte na dzień sporządzania tej informacji, a w większości przypadków naruszenia zostały usunięte. Dane te zawierają pełną informację co do podjętych działań przez kontrolowanego przedsiębiorcę, u którego stwierdzono nieprawidłowości. W rubryce działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych naruszeń, zawarto informację o ostatecznym usunięciu, bądź nieusunięciu naruszeń, wg stanu na dzień przygotowania tej informacji. Przyjęto założenie, że informacja ta koresponduje z poprzednią rubryką: Wnioski/naruszenia, która dotyczy wskazania naruszeń, a minister właściwy do spraw środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska będzie wiedział, czy przedsiębiorcy zastosowali się do zaleceń pokontrolnych. Taka informacja daje tym organom szerszy pogląd na realizację przez przedsiębiorców przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Natomiast podanie informacji tylko o planowych przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego działaniach podejmowanych w celu usunięcia stwierdzonych naruszeń przez przedsiębiorców, stanowiłoby znaczące zawężenie informacji, niedające faktycznego obrazu wykonania zaleceń pokontrolnych. Informacja taka służy nie tylko ministrowi właściwemu do spraw środowiska i GIOŚ, ale również tut. organowi do podejmowania różnorodnych analiz co do przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów przedmiotowej ustawy. Wszystkie niezbędne działania zmierzające do usunięcia naruszeń przez przedsiębiorcę były zawsze zawarte w protokołach z przeprowadzanych kontroli, także kontrolowany przedsiębiorca wiedział dokładnie co ma zrobić, bowiem w protokole wyszczególnione były zalecenia, które skutkowały koniecznością przedłożenia odpowiednich dokumentów do tut. organu. Działania marszałka mogą odnosić się tylko do monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych i tylko w zakresie jego uprawnień, co było czynione. Przy takim założeniu w rubryce Planowane działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych naruszeń zawarty byłby zapis np. monitorowanie usuwania naruszeń, zgodnie z uprawnieniami, albo też: przekazanie kopii protokołu z przeprowadzonej kontroli do Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. W sytuacjach, gdy zalecenia wykraczały poza uprawnienia tut. organu, informacje kierowano do właściwych w sprawie jednostek (np. WIOŚ w Kielcach) czy też organów administracji (marszałków województw, zgodnie z ich właściwością).*

⁶¹ W informacji za 2016 r. dotyczyło to dwóch kontrolowanych podmiotów, a w informacji za 2019 r. – czterech.

Reasumując, kolumna o treści usunięto/nie usunięto naruszeń obrazuje działania podjęte przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, jak i skontrolowanych przedsiębiorców, na dzień sporządzania tej informacji. Nadmieniam, że informacje o wynikach kontroli, corocznie, począwszy od informacji za 2014 r., były przyjmowane w takiej treści zarówno przez ministra właściwego ds. środowiska, jak i GIOŚ, bez żadnych zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 159-161)

Stanowisko przedstawione w powyższych wyjaśnieniach zostało także potwierdzone przez Dyrektora Departamentu.

(akta kontroli str. 162-164)

Odnosząc się powyższych wyjaśnień, NIK podkreśla, że nie kwestionuje działań podejmowanych w Urzędzie prowadzących do usunięcia przez podmioty naruszeń stwierdzonych podczas kontroli. Podanie jednak w zbiorczej informacji, lakonicznego zapisu, że podmiot nie usunął naruszeń, nie wskazuje, czy Urząd podejmował lub planuje podjąć wobec tego podmiotu działania prowadzące do ich usunięcia.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie sprawowano nadzór nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi. Podejmowano czynności prowadzące do wyegzekwowania od podmiotów sprawozdań i dokonywano ich weryfikacji. Sprawdzano również wywiązywanie się z obowiązków związanych z opłatą produktową oraz zasadność zwolnień z tej opłaty. Kontrolowano podmioty gospodarujące odpadami opakowaniowymi, z tym że kontrole niemal we wszystkich przypadkach miały charakter obligatoryjny. Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym terminowo przedkładano Ministrowi oraz GIOŚ, jednak dwie z nich nie zawierały informacji o planowanych działaniach zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Stwierdzono także, że Urząd nie podejmował systematycznych działań prowadzących do uzyskania informacji niezbędnych do aktualizacji wykazu przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W celu zapewnienia bieżących danych i informacji o rzeczywistej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a także ilości odpadów komunalnych przetwarzanych i po procesie ich przetworzenia Urząd wykorzystywał m.in. informacje pochodzące ze sprawozdań (od wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przedkładanych przez zarządzających regionalnymi instalacjami przetwarzania odpadów komunalnych⁶²), z przeprowadzonych kontroli i danych ankietowych.

(akta kontroli str. 404-405, 409-467, 524-567, 1013-1024)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że w województwie świętokrzyskim określono i zapewniono potrzebną infrastrukturę do przetwarzania odpadów komunalnych, w szczególności zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz zapewniającą składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-

⁶² Instalacjami komunalnymi – od 6 września 2019 r.

biologicznego przetwarzania odpadów. Dodała, że nie było sygnałów m.in. od przedsiębiorców, gmin, mieszkańców o niewystarczającej infrastrukturze.

(akta kontroli str. 405)

W oparciu o dane zawarte w sprawozdania przedkładanych przez przedsiębiorców, a także sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, Urząd miał informacje o rodzaju i ilości przetwarzanych odpadów komunalnych oraz o sposobie postępowania z nimi po przetworzeniu w odniesieniu do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym odpadów wysokokalorycznych oraz pozostałościami z sortowania.

(akta kontroli str. 405)

Urząd nie zlecał badań składu morfologicznego odpadów komunalnych. Analizy źródeł, ilości i sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych oraz po procesie przetworzenia dokonywano na podstawie danych i dokumentów przekazywanych do Urzędu z gmin i od przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 406)

W celu monitorowania sposobów postępowania z odpadami powstającymi w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych przeprowadzano m.in. kontrole regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, analizowano sprawozdania przedkładane do Urzędu przez gminy i przedsiębiorców. Dodatkowo, w przypadku powzięcia informacji, np. z WIOŚ o stwierdzonych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania warunków decyzji Marszałka lub stwierdzenia takich nieprawidłowości przez Urząd podczas kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów, wzywano podmiot do usunięcia tych naruszeń. W niektórych przypadkach w celu sprawdzenia wyeliminowania naruszeń Urząd dokonywał oględzin instalacji.

(akta kontroli str. 406, 792-802, 1721-1724)

W zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi Urząd zidentyfikował problemy dotyczące m.in. występowania dzikich wysypisk, niedostatecznej liczby utworzonych PSZOK oraz zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W celu ograniczenia dzikich wysypisk Urząd podjął m.in. działania propagujące zasady prawidłowego postępowania z odpadami. Polegały one np. na wydaniu broszury pn. „*Sens hierarchii postępowania z odpadami*”. Rozwiązaniu kolejnego z problemów służyło m.in. uwzględnienie w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 wsparcia dotyczącego utworzenia sieci PSZOK. Odnośnie zmian legislacyjnych Urząd m.in. przedstawił uwagi do ww. projektu ustawy.

(akta kontroli str. 403-404, 568-573)

W okresie objętym kontrolą dwukrotnie (w 2016 r.⁶³ i 2019 r.⁶⁴) zaktualizowano wojewódzki plan gospodarki odpadami. Obie zmiany podyktowane były realizacją ustawowego obowiązku polegającego odpowiednio na załączeniu do niego planu inwestycyjnego oraz wskazaniu w nim miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów. Przy tych zmianach uwzględniono potrzeby inwestycyjne dla poszczególnych rodzajów odpadów w województwie świętokrzyskim.

(akta kontroli str. 406-407, 1860-2074, 2080-2081, 3563)

Termin przygotowania i przedłożenia sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu przez zarząd województwa świętokrzyskiego sprawozdania z realizacji WPGO upływa 31 grudnia 2020 r.

⁶³ Uchwała nr XXV/356/16 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego”.

⁶⁴ Uchwała nr IV/62/19 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia „Aktualizacji planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego na lata 2016-2022”.

(akta kontroli str. 1691)

W Urzędzie rozpoczęto prace nad sprawozdaniem z realizacji WPGO za lata 2017-2019. Na potrzeby jego opracowania, pismem z sierpnia 2019 r. Urząd wystąpił do zarządzających instalacjami RIPOK z terenu województwa świętokrzyskiego o przedłożenie informacji dotyczących m.in. stanu realizacji inwestycji wskazanych w „Planie inwestycyjnym dla województwa świętokrzyskiego 2016-2022”⁶⁵. Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że uzyskane informacje poddawane są analizie⁶⁶. W kwietniu 2020 r. wystąpiono do organów wykonawczych gmin z województwa świętokrzyskiego o udzielenie informacji dotyczących m.in. gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017-2019, zapobiegania powstawaniu odpadów, usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest, zamykania i rekultywacji składowisk odpadów, osiągniętych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, gospodarowania odpadami komunalnymi w 2019 r., informacji o odebranych i sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych w 2019 r. Dyrektor wyjaśniła, że na podstawie otrzymanych informacji utworzona zostanie baza danych dotycząca odpadów komunalnych⁶⁷. Ponadto, w czerwcu 2020 r. – w odpowiedzi na pismo Urzędu⁶⁸ – Dyrektor Departamentu Gospodarowania Odpadami w Ministerstwie Klimatu wyjaśniła, że do czasu trwania epidemii analizowana jest kwestia przesunięcia terminu przygotowania i przedłożenia stosownym organom sprawozdania z realizacji ww. planu, a dla sprawozdań za lata 2017-2019 zastosowanie mają dotychczasowe wytyczne. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu w celu opracowania sprawozdania analizowane i przetwarzane są dane dotyczące gospodarki odpadami w województwie w latach 2017-2018 zgromadzone w informatycznych bazach danych, tj. WSO i WBZ⁶⁹.

(akta kontroli str. 407, 531-557, 803-807)

2. W okresie objętym kontrolą wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz związek międzygminny z województwa świętokrzyskiego terminowo złożyli sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015, 2016, 2017 i 2018 r., za wyjątkiem złożonego: jeden dzień po terminie sprawozdania za 2015 r. przez gminę Oksa, 11 dni po terminie przez dwie gminy (Opatowiec i Zawichost) sprawozdania za 2017 r. oraz trzy i 41 dni po terminie odpowiednio przez gminę Ożarów i Staszów sprawozdania za 2018 r.

(akta kontroli str. 820, 855-898, 1679-1683)

W latach 2016-2018 wszystkie gminy województwa świętokrzyskiego osiągnęły określony przepisami prawa poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła nie został osiągnięty przez jedną gminę w 2016 r., trzy gminy w 2017 r. i 12 gmin w 2018 r. Po jednej gminie w 2016 i 2017 r. oraz dwie gminy w 2018 r. nie osiągnęły określonego przepisami prawa poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

(akta kontroli str. 1684-1686)

Urząd weryfikował przekazane przez gminy sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez sprawdzenie

⁶⁵ Tabela 32 w WPGO.

⁶⁶ Stan na 2 lipca 2020 r.

⁶⁷ Stan na 2 lipca 2020 r.

⁶⁸ Pismo znak: ŚO-I.7011.15.2020 z 11 maja 2020 r.

⁶⁹ Stan na 2 lipca 2020 r.

poprawności danych w odniesieniu do rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie poziomów recyklingu oraz wykonanych obliczeń matematycznych, zbadanie spójności danych w poszczególnych działach sprawozdania oraz porównanie danych ze sprawozdań z danymi przedkładanymi przez zarządzających instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 818)

W Urzędzie przyjęto praktykę polegającą na roboczym uzgadnianiu (telefonicznym, mailowym oraz w siedzibie Urzędu) z pracownikami urzędów gmin treści sprawozdań przed ich oficjalnym złożeniem. W celu weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach w trakcie tych uzgodnień uzyskiwano drogą e-mailową m.in. dokumenty ewidencji odpadów. W konsekwencji, po za jednym przypadkiem, nie wzywano wójtów, burmistrzów, prezydentów miast do uzupełniania lub poprawy sprawozdania z realizacji zadań z zakresu odpadami komunalnymi za lata 2015-2018. Na podstawie art. 9r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Burmistrza Miasta i Gminy Staszów wezwano do poprawienia sprawozdania za 2018 r. w zakresie m.in. przygotowania sprawozdania na właściwym formularzu, podania masy odpadów z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku, uzupełnienia bądź poprawnego uzupełnienia tabel. Pismo zawierające wezwanie przesłano również do wiadomości do Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach.

(akta kontroli str. 818, 821-854, 3564, 3571-3609)

Urząd nie zawiadamiał pisemnie WIOŚ o nieosiągnięciu przez gminy wymaganych w latach 2016-2018 poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz o braku lub o nieterminowym przekazaniu przez gminy sprawozdań z realizacji zadań z zakresu odpadami komunalnymi za lata 2015-2018. Dyrektor wyjaśniła, że w związku z tym, że WIOŚ był w posiadaniu ww. informacji nie było uzasadnienia do ich ponownego przekazywania. Dodała, że w przypadku braku złożonego sprawozdania pracownik Urzędu informował telefonicznie o tym fakcie pracownika urzędu gminy odpowiedzialnego za przygotowanie sprawozdania oraz pracowników WIOŚ. Nadmieniała, że w razie nieterminowego złożonego sprawozdania bądź nieosiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, pracownik Urzędu informował telefonicznie o tym fakcie pracownika WIOŚ. Urząd udzielił odpowiedzi na pisma WIOŚ w sprawie daty wpływu sprawozdań za 2018 r. dwóch gmin oraz korekty sprawozdania Burmistrza Miasta i Gminy Staszów za 2018 r.

(akta kontroli str. 818-819, 821-922)

W celu wsparcia gmin w sporządzaniu rocznych sprawozdań, pracownicy Urzędu udzielali konsultacji telefonicznych, mailowych oraz w siedzibie Urzędu. Ponadto, w Urzędzie opracowano materiały pomocnicze m.in. w postaci prezentacji, które przekazywano osobom sporządzającym sprawozdania.

(akta kontroli str. 819-820, 923-943)

3. Zgodnie z art. 9s ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Urząd terminowo przekazywał (tj. do 15 lipca roku następnego) Ministrowi *roczne sprawozdania Marszałka Województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi* (dalej: sprawozdania Marszałka) wypełnione za lata 2015-2018. Sporządzono je na formularzach zgodnych z obowiązującymi wzorami określonymi stosownymi rozporządzeniami Ministra.

(akta kontroli str. 1025-1069, 1237-1315, 1365-1420, 1484-1516)

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, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, ograniczeniu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, Urząd podawał na podstawie przedkładanych corocznie sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast oraz związku międzygminnego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 1692)

Na podstawie art. 9s ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Minister wystąpił do Marszałka o zweryfikowanie przedłożonych mu sprawozdań za lata 2015, 2016, 2017 i 2018. W przypadku sprawozdań Marszałka za lata 2016-2018 Minister wskazał na nieprawidłowe zaklasyfikowanie⁷⁰ popiołów paleniskowych z gospodarstw domowych (oznaczono je kodem 10 01 01⁷¹, a w ocenie Ministra należało kodem 20 01 99⁷²). Każdorazowo Marszałek wyjaśnił, że dane te były zgodne z danymi pochodzącymi ze sprawozdań przekazanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów, a on nie ma uprawnień do dokonywania korekt w tym zakresie. Ponadto, w sprawozdaniu za:

- 2015 r. – Minister wskazał na niezgodność sumy podanych mas odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania i nieprzekazanych do składowania z łączną masą selektywnie odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (w części II) oraz brak podanych rodzajów i ilości nieczystości ciekłych odebranych z obszaru województwa (w części V). W odpowiedzi Marszałek wyjaśnił, że podany zakres zastrzeżeń jest bezpodstawny. Nadmieniał, że ww. sumy były zgodne, a niewypełnienie ww. elementów w części V sprawozdania wynikało z braku takiego obowiązku spowodowanego zmianą przepisów. Minister po zweryfikowaniu wyjaśnień Marszałka poinformował, że nie stwierdzono błędów w ww. sprawozdaniu Marszałka;
- 2016 r. – Minister zwrócił uwagę na błędne zsumowanie łącznej masy zebranych odpadów komunalnych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (w III części). Wartość ta została poprawiona w przesłanej Ministrowi Środowiska korekcie sprawozdania;
- 2018 r. – Minister wskazał na błędną liczbę gmin i mieszkańców wsi wg danych Głównego Urzędu Statystycznego (w części I). Ponadto poprosił o zweryfikowanie w tym sprawozdaniu sumy masy zagospodarowanych (w części IIIa), magazynowanych (w części IV) i zebranych odpadów (w części Va) oraz poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych wykazanych przez dwie gminy (w części VIII d). W przesłanej przez Marszałka korekcie sprawozdania poprawiono liczbę gmin i mieszkańców wsi. Ponadto Marszałek wyjaśnił, że podane w sprawozdaniu sumy masy odpadów były prawidłowe, a ich błędny odczyt w programie Microsoft Excel wynikał z niewidocznych w arkuszu formuł i wierszy. Dodatkowo wyjaśnił, że wykazane przez dwie gminy poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych były prawidłowe.

Powyższe wyjaśnienia i korekty terminowo przedkładano Ministrowi.

(akta kontroli str. 1070-1121, 1232-1236, 1421-1483, 1517-1520)

⁷⁰ W części: IIa sprawozdania za 2016 r., I sprawozdania za 2017 r. i w części II i III sprawozdania za 2018 r.

⁷¹ Żuźle, popioły paleniskowe i pyły z kotłów (z wyłączeniem pyłów z kotłów wymienionych w 10 01 04).

⁷² Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny.

Wybrane dane o zagospodarowaniu odpadów komunalnych, wynikające ze sprawozdań Marszałka⁷³, kształtowały się następująco: łączna masa odebranych odpadów komunalnych – 233 595,867 Mg w 2016 r., 240 049,490 Mg w 2017 r., 256 774,275 Mg w 2018 r.; masa zagospodarowanych odebranych odpadów komunalnych nieulegających biodegradacji – 215 911,411 Mg w 2016 r., 225 721,934 Mg w 2017 r., 238 172,511 Mg w 2018 r.; masa zagospodarowanych odebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji – 9211,194 Mg w 2016 r., 10 678,370 Mg w 2017 r., 15 792,709 Mg w 2018 r.; masa odebranych i magazynowanych odpadów komunalnych (ulegających i nieulegających biodegradacji) – 8473,262 Mg w 2016 r., 3649,186 Mg w 2017 r., 2809,055 Mg w 2018 r.; masa odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi, odebranych i zebranych – 25 006,101 Mg w 2016 r., 34 591,521 Mg w 2017 r., 38 385,276 Mg w 2018 r.

(akta kontroli str. 1167-1231, 1316-1364, 1555-1587, 1688-1690)

4. W 2016 r. na terenie województwa świętokrzyskiego funkcjonowały 43, a w latach 2017-2019 44 instalacje przetwarzające odpady komunalne. Corocznie w latach 2016-2019 funkcjonowało: sześć instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów, siedem zagospodarowujących odpady ulegające biodegradacji, dziewięć sortujących selektywnie zebrane frakcje surowcowe oraz sześć innych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. W latach 2016-2017 działało dwanaście, a w latach 2018-2019 jedenaście składowisk odpadów komunalnych. W 2016 r. funkcjonowały trzy instalacje wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów, cztery – w 2017 r. i po pięć w latach 2018 i 2019.

(akta kontroli str. 1713-1716)

W 2016 r. pracownicy UMWS zakończyli czynności kontrole w ostatnich instalacjach przetwarzających odpady komunalne, które dotychczas nie zostały skontrolowane w ramach zaplanowanego i zainicjowanego w 2013 r. cyklu kontroli wszystkich regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych⁷⁴. W 2017 r. obligatoryjną kontrolą objęto instalację komunalną, która została wytypowana do kontroli na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach. W latach 2018-2019 kontrole planowano i przeprowadzano⁷⁵ zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷⁶, tj. po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Każdorazowo Urząd przysyłał do WIOŚ kopię protokołu z przeprowadzonych czynności kontrolnych. Pracownicy Urzędu w latach 2016-2019 przeprowadzili kontrolę trzech z sześciu instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (dwie w 2016 r. i jedną w 2019 r.), dwóch z siedmiu instalacji do przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów (jedną w 2016 r. i jedną w 2019 r.) oraz sześciu z ośmiu instalacji do składowania odpadów (skontrolowano sześć instalacji podczas siedmiu kontroli; trzy kontrole przeprowadzono w 2016 r., jedną w 2017 r., jedną 2018 r. oraz dwie w 2019 r. – w tym dwa razy skontrolowano składowisko odpadów funkcjonujące w ramach RZZO Rzędów, tj. w 2016 i 2017 r.). W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli instalacji sortowania

⁷³ Sprawozdanie Marszałka za 2016 r. sporządzone 30 listopada 2017 r., sprawozdanie Marszałka za 2017 r. sporządzone 16 stycznia 2019 r., sprawozdanie Marszałka za 2018 r. sporządzone 12 marca 2020 r.

⁷⁴ Do końca 2016 r. skontrolowano wszystkie RZZO; w przypadku RIPOK – do końca 2016 r. skontrolowano wszystkie RIPOK – MBP (instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów).

⁷⁵ Do końca I półrocza 2020 r. Urząd nie przeprowadzał kontroli instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

⁷⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 1691, 1721-1819)

W latach 2016-2020 (30 czerwca) Marszałek wystąpił do WIOŚ z trzema⁷⁷ i 13⁷⁸ wnioskami o przeprowadzenie kontroli, o których mowa odpowiednio w art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach (kontrola instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów oraz miejsc przeznaczonych do magazynowania odpadów) i art. 146 ust. 5 tej ustawy (kontrola przed wydaniem zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części). Ponadto w grudniu 2018 r. Urząd wystąpił do WIOŚ z prośbą o poinformowanie o dokonanych ustaleniach w sprawie zgłoszonych przez mieszkańca uciążliwości związanych z funkcjonowaniem instalacji do przetwarzania odpadów zlokalizowanych w Końskich. W odpowiedzi WIOŚ poinformował, że do 31 marca 2019 r. przeprowadzi kontrolę na tej instalacji. Przed upływem powyższego terminu, pracownicy Urzędu przeprowadzili własną kontrolę w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska.

(akta kontroli str. 1692-1706)

Marszałek sporządził listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadały wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji. Stosownie do art. 38b ust. 1 pkt 1 tej ustawy, listy te zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu⁷⁹. Liczba i rodzaje instalacji wykazanych na tych listach były tożsame z WPGO.

(akta kontroli str. 1707-1712)

Po kontroli ŚWIOŚ Urząd zidentyfikował przypadek przetwarzania odpadów (które mogą być pochodzenia komunalnego) przez podmiot, który zgodnie z decyzją Marszałka miał zakończyć 31 maja 2016 r. składowanie odpadów.

(akta kontroli str. 1691-1692, 1820-1850)

W latach 2016-2020 (30 czerwca) Marszałek nie wydawał decyzji wykreślającej lub odmawiającej wpisu na listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadały wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach oraz decyzji odmawiającej wydania pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w trybie art. 38a tej ustawy⁸⁰.

(akta kontroli str. 1691-1692)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzeprowadzeniu w latach 2016-2019 żadnej kontroli instalacji sortowania selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Zgodnie art. 9w ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym instalację komunalną, a do tej kontroli stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸¹. Do wprowadzenia zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

⁷⁷ Po jednym wniosku w 2016 r., 2017 r. i 2019 r.

⁷⁸ 2016 r. – jeden wniosek, 2017 r. – pięć wniosków, 2018 r. – cztery wnioski, 2019 r. – jeden wniosek.

⁷⁹ Obie listy zamieszczono w BIP Urzędu 19 września 2019 r.

⁸⁰ Art. 38a został uchylony przez art. 6 pkt 16 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. poz. 1579) zmieniającej ustawę o odpadach z dniem 6 września 2019 r.

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

marszałek województwa powinien sprawować kontrolę nad prowadzącym instalację regionalną (zmiana nazwy instalacji przetwarzającej odpady komunalne⁸²).

(akta kontroli str. 1691, 1721-1819)

Zatrudniony w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 stycznia 2020 r. na stanowisku Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska⁸³ Urzędu wyjaśnił: (...) *organem powołanym do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania oceny stanu środowiska, w oparciu o art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995) jest Inspekcja Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 2 przywołanej powyżej ustawy, do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219) w zakresie: a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, a także prowadzenia określonej działalności laboratoryjnej, w tym wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występującej w środowisku. Decyzje administracyjne (pozwolenia), wydawane w trybie ustawy Prawo ochrony środowiska, wyszczególnione w art. 180, są decyzjami reglamentującymi wprowadzanie do środowiska poszczególnych substancji, określające warunki ich wprowadzania oraz system monitoringu parametrów procesowych. W celu kontrolowania przestrzegania przepisów oraz ww. warunków, niezbędne jest posiadanie przez Organ właściwego zaplecza kadrowego, atestowanych urządzeń pomiarowych oraz możliwości laboratoryjnych. Takiego zaplecza nie posiada Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach wobec tego działania takie prowadzi jednostka do tego powołana, czyli Inspekcja Ochrony Środowiska. (...).*

(akta kontroli str. 1851-1859)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach. W art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca jednoznacznie wskazał marszałka województwa jako zobowiązanego do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie dysponowano informacjami o stanie gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim oraz weryfikowano sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi. Corocznie terminowo przekazywano Ministrowi sprawozdania Marszałka, a także przedkładano mu stosowne wyjaśnienia i korekty. Sporządzono i opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu listę instalacji komunalnych. Ponadto prowadzono kontrole instalacji przetwarzających odpady komunalne, za wyjątkiem instalacji sortowania selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych.

⁸² Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579).

⁸³ Funkcjonujący w strukturze Urzędu do 31 stycznia 2020 r. Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska był odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z prowadzeniem kontroli w zakresie opłat za składowanie odpadów baterii i akumulatorów, odpadów opakowaniowych, regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził działania informacyjno-edukacyjne dotyczące właściwego postępowania z odpadami. Do gmin oraz podmiotów gospodarczych przesłano ok. 1,7 tys. pism informujących m.in. o obowiązkach sprawozdawczych, wpisie do rejestru, uiszczaniu opłat, zmianach w przepisach z zakresu gospodarki odpadami. Takie informacje przekazywano również drogą mailową. Za pośrednictwem strony internetowej Urzędu informowano m.in. o obowiązkach wynikających z przepisów regulujących gospodarkę odpadami, w tym szczególnie związanych ze sprawozdawczością. Zainteresowanym podmiotom, pracownicy Urzędu udzielali także wyjaśnień i informacji w trakcie rozmów telefonicznych oraz bezpośrednio w siedzibie Urzędu. Jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu: *W siedzibie Urzędu udzielono tysiącom przedsiębiorców szczegółowych informacji w sprawie wpisu do BDO.*

(akta kontroli str. 2800-2809)

W 2016 r. w trybie przetargu nieograniczonego zlecono usługę, za kwotę 4,2 tys. zł, opracowania, druku i dostarczenia 15 tys. egz. broszury pn. „Sens hierarchii postępowania z odpadami”. Usługa realizowana była w ramach działania „Kampania promująca sens hierarchii postępowania z odpadami (w tym mniej konsumpcyjny styl życia)” wynikającego z KPZPO przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 26 czerwca 2014 r. Broszurę rozpowszechniono wśród m.in. gmin województwa świętokrzyskiego oraz zamieszczono ją na stronie internetowej. Na ten cel zostały zabezpieczone środki finansowe w uchwale budżetowej województwa.

(akta kontroli str. 2800-3350)

W Urzędzie realizowano także pozostałe działania rekomendowane dla urzędów marszałkowskich w KPZPO, tj.:

- inicjowanie i promowanie inicjatyw dla „małoodpadowych” gmin i miast, poprzez informowanie gmin z terenu województwa o konkursach (np. *Eco-Miasta*) oraz obejmowanie patronatem przez Marszałka konkursów dotyczących gospodarki odpadami⁸⁴;
- promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia, poprzez uwzględnienie budowy sieci napraw i ponownego użycia w *Planie inwestycyjnym dla województwa świętokrzyskiego*⁸⁵ oraz Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, uwzględnienie w WPGO zadania polegającego na modernizacji zakładu przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w gminie Piekoszów, promowanie budowy PSZOK (w tym tworzenie sieci napraw i ponownego użycia) na spotkaniach z przedstawicielami gmin organizowanych w Urzędzie i w gminie Zagnańsk.

Ponadto pracownicy Urzędu uczestniczyli w licznych spotkaniach, konferencjach poświęconych zagadnieniom związanym z gospodarką odpadami. Podczas kilku z nich wygłaszali referaty i prezentacje⁸⁶. W 2019 r. wspólnie z Instytutem Ochrony Środowiska zorganizowano w Kielcach szkolenie dla przedsiębiorców oraz organów administracji samorządowej dotyczące wdrożenia systemu BDO.

⁸⁴ M.in.: Przedsiębiorca efektywny surowcowo, Do you Kyoto, Recykling kwitnie, Pierwszy Kongres Ekologiczny dla Przedszkolaków, Ogólnopolski Panel Ekspertki ds. Gospodarki Odpadami, Ogólnopolski Konkurs Geologiczno-Środowiskowy.

⁸⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do WPGO 2016-2022.

⁸⁶ Np.: Omówienie przygotowywania aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w zakresie wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów, Procedura rozpatrywania wniosków o zmianę WPGO oraz uchwały w sprawie jego wykonania, Wybrane zagadnienia z zakresu ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(akta kontroli str. 2800-3350)

2. Podejmowane w Urzędzie działania informacyjne i edukacyjne miały na celu m.in. osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, zapobieganie powstawaniu dzikich wysypisk oraz ich likwidację, a także wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców województwa świętokrzyskiego. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Dzięki objęciu patronatem Marszałka Województwa Świętokrzyskiego akcji informacyjno-edukacyjnych i konkursów wydarzenia te zyskiwały odpowiednią rangę oraz większy rozgłos, tym samym promując działania proekologiczne. Działania te mają na celu kształtowanie prawidłowych postaw proekologicznych w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami, czego efektem są uzyskiwane coraz wyższe poziomy odzysku i recyklingu odpadów. Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że efektem promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia było zwiększenie w kontrolowanym czasie liczby PSZOK z 78 w 2016 r. do 81 w 2018 r. oraz zwiększenie liczby gmin, które utworzyły co najmniej jeden PSZOK z 89 w 2016 r. do 94 w 2018 r.*

Analiza działań informacyjnych i edukacyjnych dokonywana była w Urzędzie co trzy lata. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *W sprawozdaniu z realizacji planu gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego za lata 2014-2016, zmonitorowano proces prowadzenia akcji informacyjno-edukacyjnych i ich efektów. Według stanu na koniec 2016 r., 88 gmin przeprowadziło 414 akcji informacyjno-edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami ogółem, w tym 87 gmin przeprowadziło 358 akcji informacyjno-edukacyjnych dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *W przypadku informacji za lata 2017-2019 trwają prace nad przygotowaniem sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2017-2019.**

Odnośnie działań informacyjnych i edukacyjnych w WPGO zastosowano następujące mierniki: liczba przeprowadzonych akcji edukacyjnych dotyczących gospodarki odpadami oraz liczba utworzonych PSZOK.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła: *Wyniki zawarte w sprawozdaniach są wykorzystywane podczas sporządzania analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami w ramach opracowywanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Na ich podstawie weryfikowane są informacje w jakim kierunku zmienia się gospodarka odpadami, na co należy zwrócić uwagę, co należy poprawić, zmienić. Z przeprowadzonych analiz wynika, że nie wszystkie gminy osiągnęły wymagane przepisami prawa poziomy odzysku i recyklingu odpadów komunalnych, wobec tego wyznaczony w WPGO kierunek działań w zakresie edukowania ekologicznego o należytych gospodarowaniu odpadami komunalnymi jest właściwy i pożądany.*

Ponadto Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że skuteczność przeprowadzonych akcji widoczna była we wzroście masy odpadów zbieranych i odbieranych selektywnie, osiąganych wymaganych poziomach recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papier, metal, tworzywo sztuczne, szkło (99% gmin osiągnęło wymagane poziomy) oraz w zmniejszającej się skali powstawania *dzikich wysypisk* (ze 110 istniejących na koniec 2014 r. do 38 istniejących na koniec 2016 r.) i ze względu na te efekty należy przyjąć, że przyjęte kierunki działań informacyjno-edukacyjnych przynoszą zamierzone rezultaty.

(akta kontroli str. 2810-3371)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie realizowano działania informacyjne i edukacyjne wskazane w KPZPO. Podejmowano szereg działań edukacyjnych kierowanych zarówno do podmiotów

gospodarczych, jednostek samorządu terytorialnego, jak i mieszkańców. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, informowano ich o zmianach przepisów prawa dotyczących gospodarowania odpadami, przypomniano o obowiązkach sprawozdawczych. Informacje te udostępniano także na stronach internetowych Urzędu. Poprzez obejmowanie przez Marszałka patronatem honorowym konkursów i akcji informacyjnych propagowano zachowania proekologiczne. Pracownicy Urzędu brali aktywny udział w licznych szkoleniach i konferencjach w zakresie właściwego postępowania z odpadami.

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 wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia podmiotów prowadzących w województwie świętokrzyskim przed 5 marca 2020 r. działalność dotyczącą gospodarowania odpadami na podstawie decyzji wydanych przez organy inne niż Marszałek.2. Podejmowanie systematycznych czynności mających na celu weryfikację aktualności informacji zawartych w publikowanym przez Urząd wykazie przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji.3. Zawieranie w informacjach o wynikach kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o opakowaniach danych o planowanych lub podejmowanych przez Urząd działaniach zmierzających do usunięcia stwierdzonych naruszeń.4. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością Marszałka, w instalacjach sortowania selektywnie zebranych frakcji surowcowych, wytwarzania paliwa alternatywnego z odpadów i innych instalacjach zagospodarowania odpadów komunalnych. |
| Uwagi | NIK nie formułuje uwag. |

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 2 października 2020 r.

Kontrolerzy
Marcin Sudół

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

Kinga Komenda
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis