



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KSI.410.3.1.2023

Pani
Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/039 „Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej ²	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska od 13 grudnia 2023 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki pełnili: – Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; – Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.; – Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.; – Michał Kurtyka, Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.; – Henryk Kowalczyk, Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.; – Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 285-291)
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 27 sierpnia 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/44/2023 z 24 maja 2023 r. 2. Katarzyna Krężałek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/43/2023 z 24 maja 2023 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KSI/66/2024 z 4 lipca 2024 r. 3. Izabella Krawczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KSI/67/2024 z 4 lipca 2024 r. 4. Małgorzata Szymborska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/74/2024 z 13 sierpnia 2024 r. 5. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, pełniący obowiązki wicedyrektora Departamentu Środowiska, nr legitymacji 21726. (akta kontroli str. 1-4, 1329-1330)

¹ Dalej: „Ministerstwo” (przez które należy także rozumieć Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Klimatu).

² Dalej: „Minister” (Minister Środowiska do 14 listopada 2019 r., Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r.).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister⁵ zapewnił, w okresie objętym kontrolą, warunki organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Struktura organizacyjna Ministerstwa określona regulaminami organizacyjnymi była dostosowana do realizacji zadań w ww. zakresie. Do realizacji tych zadań został wskazany Departament Gospodarki Odpadami⁶, działający przy wsparciu m.in. Departamentu Prawnego oraz Departamentu Edukacji i Komunikacji. Pracownicy DGO mieli określone w formie pisemnej, aktualne zakresy obowiązków i odpowiedzialności. Wykształcenie i doświadczenie zatrudnionych w tym departamencie osób było adekwatne do powierzonych im zadań.

Realizując zadania określone w „Krajowym planie gospodarki odpadami 2022”⁷ Minister podejmował współpracę z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami powołując zespoły doradcze w celu konsultacji proponowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki odpadami. Realizował również działania informacyjne zlecając opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego wytycznych wspierających realizację przez te jednostki zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, a także prowadził kampanie informacyjno-edukacyjne w ww. zakresie.

W ramach prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych w zakresie odpadów opracowano 12 projektów ustaw, które regulowały zasady zapobiegania powstawaniu odpadów, doprecyzowywały przepisy o odpadach komunalnych, w tym wskazywały nowe cele w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu. Opracowano także przepisy mające na celu ograniczenie powstawania odpadów tworzyw sztucznych oraz przepisy wprowadzające system kaucyjny. Pomimo podejmowanych w Ministerstwie prac legislacyjnych 2 dyrektywy UE⁸, regulujące zagadnienia gospodarki odpadami, nie zostały w pełni i terminowo⁹ transponowane do przepisów krajowych – w zakresie wdrożenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta¹⁰. W Ministerstwie wstrzymano prace nad ustawą transponującą zasady ROP, pomimo zgłoszenia projektu tej ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Na skutek nieprzygotowania przez Ministra pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących ROP, określonych w art. 8a dyrektywy 2008/98/WE¹¹ (zmienionej dyrektywą 2018/851) Komisja Europejska¹² – w lutym 2024 r. – podjęła kroki prawne przeciwko Polsce¹³. Minister w kwietniu 2024 r. podtrzymując stanowisko o prawidłowej transpozycji ww.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny w formie opisowej.

⁵ Właściwy dla gospodarki odpadami, w tym jako elementu gospodarki o obiegu zamkniętym, zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej (Dz. U z 2023 r. poz. 2029, ze zm.).

⁶ Dalej: „DGO”.

⁷ Dalej: Kpgo2022”.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U.UE.L.2018.150.109); dalej: „dyrektywa 2018/851”, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, dalej: „dyrektywa 2018/852”.

⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 ostatecznym terminem na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 był 5 lipca 2020 r.

¹⁰ Dalej: „ROP”.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U.UE.L.2008.312.3); dalej: „dyrektywa 2008/98/WE”.

¹² Dalej: „KE”.

¹³ Zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. (naruszenie nr 2023/2165) (Dz.U. C 202 z 7 czerwca 2016, poz. 171–172).

dyrektywy poinformowała KE o wznowieniu prac w tym zakresie, przedstawiając ich harmonogram. Jednak do dnia zakończenia kontroli NIK ww. prace były nadal w fazie koncepcyjnej.

Brak wprowadzenia w pełnym zakresie do przepisów krajowych regulacji wynikających z ROP ograniczał realizację obowiązku pokrywania przez producentów kosztów związanych z wprowadzaniem przez nich do obrotu produktów m.in. w zakresie selektywnego zbierania i recyklingu powstałych odpadów – w odniesieniu do wymogów wynikających z przepisów UE. Nie sprzyjał zatem zwiększeniu ilości zbieranych i przetwarzanych odpadów.

Minister jako organ właściwy dla nadzoru nad realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu podjął działania w celu utworzenia i administrowania „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”¹⁴. Nie zapewnił jednak, do dnia zakończenia kontroli NIK, pełnej funkcjonalności BDO, utworzonej na podstawie art. 79 ustawy o odpadach¹⁵, tj. narzędzia które zgodnie z Kpgo2022 miało zapewnić monitorowanie rynku odpadów. Do dnia zakończenia kontroli BDO była nadal w fazie projektowo-wdrożeniowej, a zamknięcie tej fazy do końca 2024 r.¹⁶ jest zagrożone.

BDO nie zapewniała możliwości bezpośredniego pozyskiwania rzetelnych danych z zakresu gospodarki odpadami, w tym: na potrzeby prowadzonych procesów legislacyjnych; przy sporządzaniu oceny skutków regulacji¹⁷; na potrzeby opracowania strategicznych dokumentów planistycznych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Niemożliwe było bezpośrednie wygenerowanie z BDO danych pozwalających na bieżące monitorowanie rynku odpadów, w tym danych dotyczących osiąganych poziomów zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów.

Ograniczona funkcjonalność BDO spowodowana była w szczególności brakiem w jej strukturze:

- Modułu Raportowego jako narzędzia, które umożliwiłoby użytkownikom BDO automatyczne przetwarzanie i agregowanie danych (bez angażowania w ten proces Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego¹⁸);
- Modułu Potwierdzeń niezbędnego do prowadzenia w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling¹⁹ oraz zaświadczeń wymaganych przepisami ustaw produktowych²⁰.

W określonym w Porozumieniu Projektu BDO terminie na przekazanie wersji docelowej Modułu Raportowego²¹ został on udostępniony marszałkom województw

¹⁴ Dalej: „BDO”.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Dz. U. z 2023 r. poz. 158, ze zm.), dalej: „ustawa o odpadach”.

¹⁶ Termin zakończenia tej fazy projektu do końca 2024 r. został określony w aneksie nr 6 do Porozumienia projektu

¹⁷ Dalej: „OSR”.

¹⁸ Dalej: „IOŚ-PIB”. Do czerwca 2024 r. Moduł Raportowy zawierający hurtownię danych i raporty predefiniowane nie był udostępniony użytkownikom BDO. W takiej formie moduł ten był obsługiwany przez pracowników IOŚ-PIB.

¹⁹ DPO – dokument potwierdzający inny proces odzysku odpadów, niż recykling (do 17 listopada 2021 r.);
DPR – dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych;
EDPO – dokument, który potwierdza eksport lub wewnątrzwspólnotową (czyli mającą miejsce na terenie UE) dostawę odpadów opakowaniowych, by poddać je odzyskowi innemu niż recykling (do 17 listopada 2021 r.);
EDPR – dokument, który potwierdza eksport lub wewnątrzwspólnotową (czyli mającą miejsce na terenie UE) dostawę odpadów opakowaniowych, by poddać je recyklingowi.

²⁰ W tym: ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi Dz. U. z 2024 r. poz. 927), dalej: „ustawa o opakowaniach”, ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym Dz. U. z 2024 r. poz. 5730, ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach Dz. U. z 2024 r. poz. 1004), ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji Dz. U. z 2020 r. poz. 2056, dalej: „ustaw produktowych”.

²¹ Porozumienie nr 1 z dnia 7 grudnia 2018 r. zawarte pomiędzy Ministrem Środowiska a Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym na utworzenia oraz wdrożenie BDO, dalej: „Porozumienie

z wersją pilotażową raportów predefiniowanych²². W tej wersji umożliwiał on wygenerowanie danych na potrzeby wojewódzkich planów gospodarowania odpadami²³, ale nie zawierał funkcjonalności pozwalających na sporządzanie raportów o odpadach z okresu wieloletniego i generował raporty z danymi pochodzącymi ze wszystkich sprawozdań – również niezwyfikowanych.

Do dnia zakończenia kontroli nie utworzono Modułu Potwierdzeń, ponieważ został on usunięty z fazy projektowo-wdrożeniowej aneksem nr 5 z 10 października 2023 r. do Porozumienia Projektu BDO. Brak tego modułu do końca 2024 r. bez jednoczesnej zmiany przepisów przedłużających możliwość papierowego prowadzenia dokumentów potwierdzających recykling, będzie oznaczał brak od 2025 r. narzędzi do prowadzenia tych dokumentów w formie elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2018/852, jak również w dotychczasowej formie papierowej.

Przyczyną zmiany terminów oddawania użytkownikom poszczególnych modułów BDO była niewystarczająca infrastruktura informatyczno-techniczna. Tym samym zmaterializowały się ryzyka identyfikowane przez powołane w Ministerstwie zespoły BDO²⁴.

BDO nie posiadała także funkcji rejestru korekt, co ograniczało możliwość weryfikacji danych m.in. przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego²⁵, które zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o odpadach były gromadzone w BDO i miały stanowić informacje niezbędne do wypełniania obowiązków wynikających ze zobowiązania Polski do realizacji rozporządzenia (WE) Nr 2150/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie statystyk odpadów²⁶. Nie wprowadzono w BDO funkcji pobierania danych z Modułu Ewidencji do Modułu Sprawozdawczości, co w niektórych przypadkach powodowało niespójność danych i nie wspomagało procesu sporządzania sprawozdań. Dane do sprawozdań wprowadzane były odrębnie.

Do zakończenia przez NIK kontroli nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w formie komunikatu informacja o dacie utworzenia BDO, do czego zobowiązywał Ministra art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach²⁷.

OBSZAR

1. Uwarunkowania prawne, organizacyjne i informacyjne związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz zapewnieniem ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

Działania Ministra w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu realizował Departament Gospodarki Odpadami²⁸, przy wsparciu m.in. Departamentu Prawnego oraz Departamentu Edukacji i Komunikacji. Do zakresu działania DGO²⁹ należała, m.in.: realizacja zadań Ministra w zakresie gospodarki odpadami, w tym gospodarki o obiegu zamkniętym³⁰, prowadzenie spraw związanych z ewidencją odpadów i sprawozdawczością oraz spraw w zakresie tworzenia, rozwoju i utrzymania BDO.

Projektu BDO”. Zgodnie z aneksem nr 6 z 22 lutego 2024 r. do tego porozumienia zmieniono termin przekazania gotowego Modułu Raportowego użytkownikom BDO na 30 czerwca 2024 r.

²² Raportów, dla których konieczne jest wcześniejsze określenie ich zawartości.

²³ Dalej: „wpgo”.

²⁴ Zespół ds. Zapewnienia Infrastruktury, Zespół Merytoryczny.

²⁵ Dalej: „GUS”.

²⁶ Dz. Urz. WE L 332 z 9.12.2002, str. 1-36, dalej: „rozporządzenie WE 2150/2002”.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej: „ustawa o odpadach”.

²⁸ Dalej: „DGO”.

²⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa (wprowadzonym zarządzeniami Ministra – Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 10, Dz. Urz. MK z 2020 r. poz. 28 i Dz. Urz. MŚ z 2016 r. poz. 41).

³⁰ Dalej: „GOZ”.

W okresie objętym kontrolą – zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi DGO – zagadnieniami związanymi z zapobieganiem powstawaniu odpadów i zapewnienia ich recyklingu zajmowały się głównie: Wydział Odpadów Komunalnych³¹, Wydział Strategii i Planowania³² oraz Wydział BDO³³. W poszczególnych latach liczba pracowników Ministerstwa zajmujących się zagadnieniami z zakresu: zapobiegania powstawaniu odpadów wahała się od 20 do 26³⁴, zapewnienia recyklingu odpadów – od 18 do 25³⁵, BDO – od 16 do 27³⁶. Pracownicy ci mieli określony w formie pisemnej, aktualny zakres obowiązków i odpowiedzialności³⁷. Na podstawie dokumentacji kadrowej 16 pracowników ustalono, że posiadali oni wykształcenie i doświadczenie pozwalające na realizowanie powierzonych im zadań, 10 z nich brało udział w kierunkowych szkoleniach, kursach i konferencjach.

(akta kontroli str. 7-168, 295-307, 979-982, 993-994, 1006)

W ramach prowadzonych w okresie objętym kontrolą prac legislacyjnych w zakresie gospodarowania odpadami opracowano i procedowano 12 projektów zmian w obowiązujących ustawach, m.in. w:

- ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (3 projekty zmian³⁸),
- ustawie o odpadach (4 projekty zmian³⁹),

³¹ Do zadań wydziału należało m.in. prowadzenie spraw związanych z systemami organizacyjno-finansowymi gospodarki odpadami komunalnymi oraz organizacją systemu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także monitorowanie działania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

³² Do zadań wydziału należało m.in. prowadzenie spraw związanych z krajowym planem gospodarki odpadami, w tym z programem zapobiegania powstawaniu odpadów; koordynacja opiniowania projektów wojewódzkich planów gospodarki odpadami i uzgadnianie planów inwestycyjnych; zapewnienie osiągnięcia celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu poszczególnych rodzajów odpadów; planowanie inwestycji w zakresie recyklingu.

³³ Do zadań wydziału należała m.in. współpraca z IOŚ-PIB oraz z GUS i z EUROSTAT w zakresie statystyki.

³⁴ W 2023 r. – 25 osób, w 2022 r. – 25 osób, w 2021 r. – 21 osób, w 2020 r. – 20 osób, w 2019 r. – 26 osób a w 2018 r. – 26 osób.

³⁵ W 2023 r. – 23 osoby, w 2022 r. – 23 osoby, w 2021 r. – 20 osób, w 2020 r. – 18 osób, w 2019 r. – 25 osób a w 2018 r. – 25 osób.

³⁶ W 2023 r. – 16 osób, w 2022 r. – 18 osób, w 2021 r. – 19 osób, w 2020 r. – 18 osób, w 2019 r. – 27 osób a w 2018 r. – 19 osób.

³⁷ W opisach stanowisk pracy.

³⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12315504>. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579), ogłoszona 22 sierpnia 2019 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341050>. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2361), ogłoszona 28 grudnia 2020 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12341906>. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1648), ogłoszona 8 września 2021 r.

³⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312419>. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592), ogłoszona 21 sierpnia 2018 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12314900>. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1403), ogłoszona 29 lipca 2019 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339505>. Ustawa z dnia 17 listopada 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2151), ogłoszona 26 listopada 2021 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach złożony został 18 września 2020 r. przez Ministra Klimatu w wykazie prac Rady Ministrów nr UD33: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338353>. Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach (UD33) został zainicjowany w grudniu 2019 r. przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, przekazany do dalszego procedowania przez Ministra Klimatu i Środowiska, który wycofał projekt z dalszego procedowania.

- ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami (projekt zmiany⁴⁰),
- ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (2 projekty zmian⁴¹),
- ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (projekt zmiany⁴²).

(akta kontroli str. 426-439, 691-713, 761-786, 922-932, 899-911, 966-978)

Ponownie podjęto prace nad nowelizacją ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw – ogłoszonej 12 września 2023 r. – wprowadzającej system kaucyjny, który powinien zacząć funkcjonować od stycznia 2025 r.

W uzasadnieniu dla podjęcia prac nad zmianą ww. ustawy wskazano pojawiające się wątpliwości, czy obecne przepisy są wystarczające do zapewnienia planowego uruchomienia systemów kaucyjnych oraz rzetelnego ich prowadzenia.

W opracowanym w Ministerstwie projekcie zmiany ustawy uwzględniono postulaty przedstawicieli branż, które będą objęte działaniem systemu kaucyjnego, zgłaszane w ramach konsultacji organizowanych w I kwartale 2024 r. Projektowane przepisy wskazywały rolę Ministra jako nadzorującego realizację poszczególnych etapów prowadzących do uruchomienia systemu kaucyjnego oraz miały zapewnić użytkownikom końcowym powszechny i równy dostęp do punktów odbioru odpadów opakowaniowych.

(akta kontroli str. 1337-1342)

W maju 2024 r. rozpoczęto prace nad projektem zmian ustawy o odpadach dotyczących m.in. przeniesienia dotychczasowych kompetencji Ministra w zakresie administrowania BDO na IOŚ-PIB. Do zakończenia kontroli projekt ten nie uzyskał wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Przyczyną tego były zastrzeżenia Ministra Finansów do powierzenia IOŚ-PIB administrowania BDO w całości.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że: „Projekt ten zawierał trzy filary: pierwszym było przedłużenie możliwości składania papierowych wersji DPR i EDPR, drugą kwestią było zapewnienie finansowania BDO od 2025 r., a trzecim filarem było przekazanie kompetencji do IOŚ-PIB. Ze względu na kontrowersje i uwagi Ministerstwa Finansów ostatni filar zostanie przełożony na później. [...]. Na razie to rozwiązanie zawarte w trzecim filarze zmian nie będzie wprowadzone, gdyż musi zostać dopracowane.”.

(akta kontroli str. 1337-1342, 1422-1426)

Wśród działań legislacyjnych regulujących kwestie zapobiegania powstawaniu odpadów wydano 2 rozporządzenia Ministra określające warunki utraty statusu

⁴⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12345305>. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 877), ogłoszona 9 maja 2023 r.

⁴¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356003>. Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1852), ogłoszona 12 września 2023 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349805>. Minister zrezygnował z procedowania projektu.

⁴² Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356904>. Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726), ogłoszona 17 sierpnia 2022 r.

odpadów⁴³, dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw oraz dla odpadów destruktu asfaltowego.

(akta kontroli str. 169-255, 308-321, 369-381, 528-538, 850-862, 966-978)

W Ministerstwie opracowano projekt zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁴, w której w art. 3 ust. 2 pkt 6a określono tworzenie i utrzymanie punktów napraw w gminach jako zadanie fakultatywne gminy. W hierarchii sposobów postępowania z odpadami ustalonej w art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach zapobieganie powstawaniu odpadów i przygotowanie do ponownego użycia (a tym samym zmniejszenie ilości odpadów) znajdują się, odpowiednio, na pierwszym i drugim miejscu.

Sekretarz stanu w Ministerstwie⁴⁵ wyjaśnił m.in., że: „[...] wprowadzenie fakultatywnego tworzenia przez gminę punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami miało na celu nieobciążanie gmin dodatkowymi kosztami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.”. Ponadto wyjaśnił, że punkty napraw „są jedynie uzupełnieniem, gdyż wiele miejsc oferujących możliwość naprawy/serwisu produktów, już od dawna działa na terenach gmin, [...] np. punkty naprawy obuwia, przedmiotów codziennego użytku, sprzętu elektronicznego. Ponadto ponowne użycie produktów odbywa się w głównej mierze za pomocą portali internetowych, które umożliwiają oddanie/sprzedaż np. ubrań, sprzętu elektronicznego, mebli, co również znacząco wpływa na ograniczenie powstawania odpadów. Należy zauważyć, że Ministerstwo zachęca do powyższych działań w ramach kampanii informacyjnych.”.

(akta kontroli str. 440-460)

W art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴⁶ wskazano na możliwość zawierania porozumień Ministra z przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach w zakresie utworzenia i utrzymania systemu zbierania, transportu, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów opakowaniowych, a także z przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach jednostkowych wielokrotnego użytku w zakresie utworzenia i utrzymania systemu obrotu opakowaniami jednostkowymi wielokrotnego użytku.

Minister w okresie objętym kontrolą nie zawarł żadnego takiego porozumienia. Do Ministra nie wpłynęły również żadne wnioski o zawarcie ww. porozumień.

Sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że przedsiębiorcy sami – bez porozumień z Ministrem – utworzyli i utrzymują systemy obrotu opakowaniami wielokrotnego użytku oraz że: „[...] ustawodawca przewidział możliwość zawierania przez Ministra przedmiotowych porozumień, niemniej jednak nie wprowadził w tym zakresie obowiązku. Systemy kaucyjne charakteryzują się wysokimi kosztami wprowadzenia oraz utrzymania, dlatego też Minister Klimatu i Środowiska pozostawił możliwość ewentualnej ich organizacji bezpośrednio przedsiębiorcom, tak aby były dostosowane do potrzeb danej branży. Należy wskazać, że przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach jednostkowych, wielokrotnego użytku, bez

⁴³ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356300> (Dz. U. z 2022 r. poz. 2330).

Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354008> (Dz. U. z 2021 r. poz. 2468).

⁴⁴ 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, ze zm.).

⁴⁵ Pełniący funkcję sekretarza stanu od 28 stycznia 2020 r. do 5 grudnia 2022 r. oraz od 5 stycznia 2023 r. do 27 listopada 2023 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.

zawierania przedmiotowych porozumień utworzyli i utrzymują systemy obrotu opakowaniami wielokrotnego użytku. Przykładem może być sektor piwowarski, który ustanowił własny system *kaucyjny* na opakowania szklane, a także systemy *kaucyjne* opakowań zbiorczych i transportowych, takich jak: kegi, skrzynki z tworzyw sztucznych, palety drewniane.”. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „[...] gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w dużej mierze odbywa się w ramach systemów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, które są zobowiązane do osiągania poziomów recyklingu oraz działań mających na celu ulepszenie selektywnego zbierania.”.

(akta kontroli str. 744-751)

Projekty aktów normatywnych procedowano w Ministerstwie w oparciu o wewnętrzne regulacje określone w „Procedurze przygotowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych”. Objęte badaniem 3 projekty zmian ustaw wraz z uzasadnieniami oraz OSR i innymi wymaganymi dokumentami procedowane były zgodnie z zasadami opracowania projektów dokumentów rządowych określonymi w dziale III uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów⁴⁷.

W Ministerstwie przy procedowaniu ww. projektów aktów normatywnych dochowano procedur postępowania w procesie legislacyjnym. Projekty ustaw przekazywano do konsultacji publicznych i do uzgodnień. Prace nad projektami objętymi szczegółowym badaniem trwały w Ministerstwie od 141 do 530 dni od rozpoczęcia prac nad przygotowaniem projektu do wprowadzenia wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów i od 918 do 1001 dni od rozpoczęcia opracowywania projektu do przedłożenia go Radzie Ministrów.

I tak w przypadku:

- ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁴⁸ od rozpoczęcia opracowania projektu ustawy, tj. 23 listopada 2018 r., do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów upłynęło 530 dni, a do przedłożenia projektu Radzie Ministrów – 1001 dni;
- ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ od rozpoczęcia opracowania projektu ustawy, tj. 9 czerwca 2020 r., do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów upłynęło 141 dni, a do przedłożenia projektu Radzie Ministrów – 918 dni.

Odnosząc się do czasu procedowania ustaw były dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „Ministerstwo dokłada szczególnej staranności podczas procedowania projektów ustaw, które są prowadzone zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów,

⁴⁷ M. P. z 2022 r. poz. 348. Aktualnie M.P. z 2024 r. poz. 806.

⁴⁸ 23 listopada 2018 r. – rozpoczęcie opracowywania projektu; 6 maja 2020 r. – zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w wykazie nr UC43, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12339505>; 15 września 2021 r. – przekazanie pod obrady Sejmu, druk sejmowy 1588, link sejmowy: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1588>; 17 listopada 2021 r. – uchwalenie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2151); 26 listopada 2021 r. – ogłoszenie ustawy.

⁴⁹ 9 czerwca 2020 r. – rozpoczęcie opracowywania projektu; 28 października 2020 r. – zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w wykazie nr UC73, link RCL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12345305>; 20 grudnia 2023 r. – przyjęcie przez Radę Ministrów; 3 lutego 2023 r. – przekazanie pod obrady Sejmu, druk sejmowy 3009, link sejmowy: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3009>; 14 kwietnia 2023 r. – uchwalenie ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 877); 9 maja 2023 r. – ogłoszenie ustawy.

dotyczącym postępowania z projektami dokumentów rządowych. Należy dodać, że procedura legislacyjna służy temu, żeby przygotować jak najlepszy projekt, po możliwie najszerszych konsultacjach – projekt jest prowadzony tyle czasu, ile jest niezbędne, aby wypracować możliwie najlepsze rozwiązania, które często godzą interesy różnych grup społecznych. Normalnym jest, że projekty cieszące się dużym zainteresowaniem partnerów społecznych są procedowane dłużej ze względu na konieczność przeprowadzenia szerszych konsultacji, zorganizowania większej ilości spotkań, dużą ilość uwag, dłuższego czasu potrzebnego na analizę zgłoszonych uwag czy też czasu potrzebnego na wypracowanie kompromisowych rozwiązań. Ponadto w celu przygotowania kompleksowych regulacji konieczne było wstrzymanie się z rozpoczęciem oficjalnych procesów legislacyjnych do czasu wydania decyzji wykonawczych i delegowanych, przewidzianych w znowelizowanych dyrektywach [...]”. Przy opracowywaniu wymienionych wyżej projektów ustaw korzystano z opracowań i analiz⁵⁰ oraz wytycznych KE, które wykorzystano dla sporządzenia OSR.

(akta kontroli str. 426-439, 691-713, 922-932)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 ostatecznym terminem na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 był 5 lipca 2020 r.

Wnioski o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektów ustaw niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 – oznaczonych numerami UC73⁵¹ i UC81⁵² – zostały złożone po upływie ww. terminu odpowiednio:

- po 115 dniach od tej daty, tj. 28 października 2020 r. (UC73),
- po 204 dniach od tej daty, tj. 25 stycznia 2021 r. (UC81).

Ponadto projekt ustawy oznaczony numerem UC43⁵³ został przekazany pod obrady Rady Ministrów 20 sierpnia 2021 r., tj. po upływie 411 dni od ww. daty (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1213-1214)

W Ministerstwie opracowano projekt z 2 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw⁵⁴, wprowadzający przepisy dotyczące ROP, tj. zobowiązujące producentów produktów do ponoszenia finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie na etapie cyklu życia produktu, gdy opakowanie staje się odpadem, w tym za selektywną zbiórkę i przetwarzanie odpadów. Jednak prace nad tym projektem zostały wstrzymane.

Jak oświadczył były sekretarz stanu w Ministerstwie „[...] rozpoczęto prace nad dostosowaniem ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (projekt UC81). Niemniej w tym przypadku prace zostały czasowo wstrzymane [...]. Projekt jest po konsultacjach publicznych, uzgodnieniach

⁵⁰ W tym: „Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań - opracowanie eksperckie”, Global deposit book 2020 an overview of deposit systems for one-way beverage containers; „System kaucyjny Fakty i mity”.

⁵¹ UC73 – projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

⁵² UC81 - projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

⁵³ UC43 - projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – transponujący tzw. pakiet odpadowy, tj. dyrektywy: 2018/851, 2018/852 oraz dyrektywę 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mający na celu m.in. ustanowienie nowych wymagań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, wprowadzający nowe definicje, w tym ROP, określający nowe wymagania dotyczące sprawozdawczości.

⁵⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349805/katalog/12808299#12808299>.

międzyresortowych i opiniowaniu. Na prace nad tym projektem ustawy kluczowe znaczenie będą miały przyszłe prace na poziomie UE w zakresie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, które uchyla dyrektywę 94/62/WE i wprowadzi nowe cele w zakresie ROP dla opakowań. KE przedstawiła projekt rozporządzenia w dniu 30 listopada 2022 r. [...]”.

(akta kontroli str. 1144-1195)

Mimo przygotowania w Ministerstwie projektów ustaw transponujących do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851)⁵⁵ Minister nie uwzględnił w projektowanych przepisach wszystkich regulacji dotyczących ROP, tj. nie zapewnił pełnej transpozycji art. 8a ust. 5 tej dyrektywy⁵⁶ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 755-760, 1144-1195, 1196-1212)

W latach 2018-2023 (do 30 września) w Ministerstwie opracowano projekty 2 planów gospodarki odpadami przyjętych przez Radę Ministrów związane z realizacją zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Prace nad tymi projektami prowadzono zgodnie z wewnętrznymi regulacjami w Ministerstwie określonymi w „Procedurze przygotowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych”, a dalsze prace nad nimi prowadzone były zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów.

Ze względu na konieczność spełnienia przez Polskę jednego z kryteriów podstawowego warunku (ex-ante), ustanowionego dla perspektywy finansowej UE 2021-2027 opracowano projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 – uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 6 maja 2021 r.⁵⁷. Przewidywał on uzupełnienie Kpgo 2022 o ocenę zapotrzebowania na inwestycje w zakresie instalacji do zagospodarowania odpadów, w szczególności do recyklingu oraz o informację o źródłach dochodów na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji infrastruktury gospodarki odpadami, tzw. „luki inwestycyjnej”.

W celu opracowania ww. projektu 21 października 2019 r. zlecono IOŚ-PIB wykonanie ekspertyzy pn. „Raport dotyczący sytuacji na rynku odpadów komunalnych w Polsce”, obejmującej poszczególne zagadnienia. Na tej podstawie w znowelizowanym Kpgo 2022 wskazano na potrzebę utworzenia nowych 814 punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych⁵⁸ wraz z punktami napraw i wymiany rzeczy używanych, a także przebudowy i zmodernizowania ok. 30% funkcjonujących PSZOK (tj. ok. 570). Określono również potrzeby inwestycyjne w zakresie przygotowania i przetwarzania odpadów w procesach recyklingu oraz koszty budowy PSZOK (ok. 3,69 mln zł brutto) i modernizacji funkcjonujących PSZOK (ok. 2,46 mln zł brutto).

Przy sporządzaniu tego projektu skorzystano z danych pochodzących z Centralnego Systemu Odpadowego⁵⁹, Głównego Urzędu Statystycznego⁶⁰ Narodowego Funduszu

⁵⁵ Tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC43), projektu zmiany ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC73), projektu z 2 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC81).

⁵⁶ Do zakończenia przez NIK kontroli.

⁵⁷ Uchwała nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. poz. 509), dalej: „zmiana Kpgo 2022”.

⁵⁸ Dalej: „PSZOK”.

⁵⁹ Centralny System Odpadowy – baza danych o odpadach, która przestała funkcjonować w 2018 r., dalej: „CSO”.

⁶⁰ Dalej: „GUS”.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁶¹ (w zakresie realizowanych projektów z dofinansowaniem ze środków krajowych i UE), wpgo (z uwzględnieniem planów inwestycyjnych) oraz sprawozdań z wykonania wpgo za lata 2014-2016. Nie korzystano z danych z BDO, ze względu na wprowadzone w 2020 r. przepisy epizodyczne (dotyczące przeciwdziałania COVID-19), które zmieniły terminy składania w BDO sprawozdań o odpadach za 2019 r., przesuwając wprowadzenie danych do BDO na trzeci i czwarty kwartał 2020 r. Przy sporządzaniu zmiany Kpgo 2022 nie brano pod uwagę niezweryfikowanych jeszcze danych o odpadach wprowadzonych do BDO.

Ponadto w Ministerstwie przygotowano projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 – uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 12 czerwca 2023 r.⁶², do której załączono „Krajowy plan gospodarki odpadami 2028”⁶³ – zawierający m.in. „Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów” (załącznik nr 1)⁶⁴.

(akta kontroli str. 257-276, 369-381, 440-460, 863-876, 886-898, 966-978)

Dla przygotowania projektu Kpgo 2028⁶⁵, którego integralnym elementem był KPZPO wykorzystano analizy opracowane w 2019 r. przez IOŚ-PIB, w tym: „Ekspertyzę na potrzeby aktualizacji Krajowego planu gospodarki odpadami (2028)”⁶⁶ oraz opracowania wymienione powyżej. Wykorzystano również dane które pochodziły z CSO, tj. dane sprzed 2018 r., oraz dane GUS, urzędów marszałkowskich i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. W ograniczonym zakresie wykorzystano dane z BDO, z lat 2019-2021 r. W Kpgo 2028 określono działania i środki niezbędne do zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju. Punktem wyjścia do opracowania Kpgo 2028 były cele określone w 7 dyrektywach Parlamentu Europejskiego⁶⁷. Do osiągnięcia tych celów zaplanowano m.in.: działania edukacyjno-informacyjne dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów; wspieranie rozwoju infrastruktury do zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu; ocenę potrzeby stworzenia dodatkowej infrastruktury dotyczącej zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu; wspieranie badań w zakresie nowych technologii z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi. Ponadto w Kpgo 2028 jako rekomendowane działanie wprowadzono usprawnienie funkcjonowania BDO.

(akta kontroli str. 257-276, 369-381, 426-439, 440-460, 735-743, 863-876, 886-898)

Realizując zadanie określone w Kpgo2022 Minister podejmował współpracę z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami. Proponowane w projektach aktów

⁶¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁶² Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M. P. poz. 702).

⁶³ Dalej: „Kpgo 2028”.

⁶⁴ Dalej: „KPZPO”.

⁶⁵ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. poz.702).

⁶⁶ Ekspertyza przygotowana przez IOŚ-PIB w listopadzie 2021 r.

⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, str. 10, ze zm.);

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, ze zm.);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000, str. 34, ze zm.);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów (Dz. Urz. UE L 266 z 26.09.2006, str. 1, ze zm.);

Dyrektywa 2008/98/WE;

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 197 z 24.07.2012, str. 38, ze zm.);

Dyrektywa 2018/851.

prawnych rozwiązania i konsultacje projektów dokumentów rządowych prezentowane i dyskutowane były podczas prac zespołów powołanych przez Ministra, tj. m.in.:

- Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami, powołanego 23 listopada 2020 r.⁶⁸. W skład Zespołu zostali włączeni przedstawiciele Ministerstwa oraz eksperci wskazani przez firmy i organizacje realizujące zadania z zakresu gospodarki odpadami na poziomie rządowym, samorządowym lub w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oraz naukowej⁶⁹. Podstawowym celem jego powołania było bieżące monitorowanie aktualnej sytuacji w zakresie gospodarki odpadami oraz dostosowanie przepisów krajowych do prawa Unii Europejskiej. Zespół ten podejmował prace m.in. w zakresie ustalania poziomów odzysku i recyklingu określonych rodzajów odpadów (odpady opakowaniowe, poużytkowe, komunalne). W ramach prac Zespołu konsultowano także niektóre projekty rozporządzeń Ministra.
- Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym⁷⁰, powołanego 21 września 2022 r. w celu wsparcia działań Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym⁷¹. Działania Zespołu podejmowane były dla usprawnienia realizacji zadań mieszczących się w kompetencjach Ministra w obszarze GOZ, w ramach „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”.

Ministerstwo nie ponosiło kosztów związanych z pracą ekspertów w ww. zespołach⁷².
(akta kontroli str. 257-276, 356-368, 332-346, 528-538)

Minister zrealizował, zgodnie z Kpgo 2022 zadanie dotyczące: opracowania pt. „Rekomendacje dla budowy sieci napraw i ponownego użycia oraz wytyczne dotyczące minimalnej funkcjonalności punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych dla jednostek samorządu terytorialnego”. Ponadto zlecono IOŚ-PIB ekspertyzę „Analiza efektywności systemów zbierania odpadów komunalnych”, w której zidentyfikowano i przedstawiono istniejące systemy zbierania odpadów komunalnych, ich funkcjonowanie wraz z analizą efektywności, w szczególności pod względem poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

(akta kontroli str. 257-276)

⁶⁸ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. MKiŚ poz. 16). Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. MKiŚ poz. 18).

Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 listopada 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. MKiŚ poz. 87).

Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. MKiŚ poz. 57).

⁶⁹ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 zarządzenia byli to przedstawiciele: Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Miast Polskich, Związku Samorządów Polskich, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, przedsiębiorców (delegowany przez Krajową Izbę Gospodarczą), organizacji pozarządowych (delegowany przez European Environmental Bureau) spośród organizacji pozarządowych działających na terenie Polski oraz IOŚ-PIB.

⁷⁰ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 września 2022 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym (Dz. U. MKiŚ poz. 50).

⁷¹ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz. Urz. MKiŚ poz. 18).

⁷² Zgodnie z § 8 ust. 1 zarządzenia w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami osobom wchodzącym w skład Zespołu doradczego nie przysługiwał wynagrodzenie za udział w pracach Zespołu doradczego.

W latach 2018-2023 (do 30 września) w Ministerstwie w ramach kampanii informacyjno-edukacyjnych, prowadzonych zgodnie z Kpgo 2022, opracowano wytyczne, rekomendacje oraz analizy dotyczące zapobiegania postawianiu odpadów i ich recyklingu.

Dyrektor Departamentu Edukacji i Komunikacji wyjaśnił m.in., że: „Ministerstwo umożliwiło wykorzystywanie powstałych w ramach kampanii materiałów edukacyjnych na polach eksploatacji, wymienionych pod adresem <https://naszesmieci.mos.gov.pl/materialy>”. Ponadto dodał, że „Ministerstwo w trakcie trwania kampanii nie zidentyfikowało ryzyka małej skuteczności kampanii i niedotarcia z wytycznymi do gmin. Do wszystkich gmin w Polsce, a także osób zajmujących się w gminach wdrożeniem JSSO⁷³, zostały rozesłane mailowo specjalne pakiety dotyczące zasad segregacji. Ponadto samorządy informowały o zrealizowanych i planowanych działaniach na rzecz JSSO [...]”.

(akta kontroli str. 497-521, 539-549)

Odnosnie do braku monitorowania w Ministerstwie sposobu wykorzystania wydanych wytycznych dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „Wytyczne opracowane dla gmin nie mają charakteru wiążącego, opracowane zostały pomocniczo – na gminy nie był nałożony prawny obowiązek, aby je realizować”. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „realizacja celów w zakresie recyklingu monitorowana była poprzez analizę sprawozdań dot. gospodarki odpadami komunalnymi składanych przez marszałków województw [...]. Monitorowanie kwestii związanych z recyklingiem i zapobieganiem powstawaniu odpadów odbywało się również w ramach prac Zespołu doradczego ds. systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami.”.

(akta kontroli str. 369-381, 830-849, 991-992)

Informacje dotyczące finansowania działań informacyjno-edukacyjnych przedstawione zostały w zmianie Kpgo 2022⁷⁴ i Kpgo 2028⁷⁵, gdzie wskazano także możliwości wsparcia – ze środków NFOŚiGW / wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – przedsiębiorstw w zakresie zmiany technologii na technologie małoodpadowe, innowacyjne i tworzenie nowych form zajmujących się działalnością związaną z zapobieganiem powstawaniu odpadów.

W Ministerstwie został zainicjowany program pilotażowy dotyczący wdrażania GOZ. W DGO opiniowano projekty programów priorytetowych NFOŚiGW w zakresie gospodarki odpadami⁷⁶. Minister przedstawił uwagi/postulaty dotyczące treści programu priorytetowego NFOŚiGW „Racjonalna gospodarki odpadami” w ramach opiniowania i uzgodnień propozycji zmian w programie przedkładanym przez Zarząd NFOŚiGW (zgodnie z art. 400k ust. 2 pkt 1b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷⁷).

Były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że: „przed wejściem w życie ww. przepisów, w latach 2019 i 2020 propozycje zmian w programie *Racjonalna gospodarka odpadami* konsultowane były z Ministerstwem w trybie roboczym. Konsultacje te nie były jednak prowadzone na poziomie Ministra i Zarządu NFOŚiGW, a przedstawiane uwagi/propozycje nie miały charakteru opinii/uzgodnienia w rozumieniu ww. przepisów. [...] Zarówno w toku opiniowania/uzgodnień propozycji zmian w Programie prowadzonych na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska [...], jak i w ramach konsultacji roboczych, nie była podnoszona kwestia możliwości

⁷³ Jednolity System Segregacji Odpadów – dopisek kontrolera NIK.

⁷⁴ Tabela 44 „Harmonogram rzeczowo – finansowy rekomendowanych działań”, poz. 16, w Kpgo 2022 oraz tabela 77 pod nazwą „Zestawienie rekomendowanych działań dotyczących ZPO”, poz. 5.

⁷⁵ Tabela 81 „Zestawienie działań rekomendowanych do realizacji w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów żywności”, poz. 7 i 8.

⁷⁶ Koordynacją finansowania z funduszy UE w Ministerstwie zajmował się Departament Funduszy Europejskich.

⁷⁷ Dz. U. 2024 poz. 54, ze zm.

finansowania działań zmierzających do utworzenia punktów napraw i wymiany rzeczy używanych.”

(akta kontroli str. 440-460)

W latach 2019-2021 przeprowadzono ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną skierowaną do ogółu społeczeństwa z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi pn.: „Piątka za segregację”. W ramach tej kampanii zaktualizowano serwis internetowy na domenie: www.naszesmieci.pl, zaktualizowano przewodnik dla gmin nt. wspólnego systemu segregacji odpadów komunalnych, mailowo rozesłano pakiety dotyczące zasad jednolitego systemu segregacji odpadów⁷⁸ oraz przeprowadzono konkurs dla administracji jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto opracowano i zrealizowano spoty telewizyjne wyemitowane w ogólnopolskich stacjach telewizyjnych⁷⁹. Ministerstwo prowadziło także kampanie reklamowe w Internecie i w mediach społecznościowych⁸⁰, współpracowało z influencerami (serwisy YouTube i TikTok).

W 2021 r. opracowano materiały informacyjno-edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów dotyczące przeciwdziałaniu marnowaniu żywności dla branży spożywczej i społeczeństwa.

W 2022 r., w ramach kampanii „Nasz klimat” prowadzono działania informacyjno-edukacyjne dotyczące GOZ, zapobiegania powstawaniu odpadów, propagowania ponownego użycia przedmiotów, zrównoważonej konsumpcji i niemarnowania żywności. Zrealizowano także konkurs skierowany do Kół Gospodyń Wiejskich pn. „W moim domu nic się nie marnuje”⁸¹. Kampanię „Nasz klimat” kontynuowano w 2023 r.

W Ministerstwie prowadzono również, zgodnie z zadaniami określonymi w Kpgo2028 prace nad kampanią edukacyjną dotyczącą zapobiegania powstawaniu odpadów żywności oraz przeciwdziałaniu stratom i marnotrawstwu żywności.

(akta kontroli str. 257-276, 497-521, 397-402, 830-849)

Ponadto w Kpgo 2022 zobowiązano Ministra (oraz Ministra Rozwoju) do opracowania w latach 2016-2022 rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów. Efektem prac miały być wytyczne dla sektorowych przeglądów ekologicznych, mające na celu optymalizację procesów produkcyjnych pod kątem surowcowo-odpadowym, a źródłem finansowania miały być środki UE.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie prowadziło prac nad wytycznymi czy rekomendacjami dla weryfikacji procesów produkcyjnych. W „Sprawozdaniu z realizacji Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 za okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.” wykazano, że „MRPiT⁸² prowadzi prace koncepcyjne w zakresie przygotowania rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych. W prace te włączeni są eksperci Krajowej Inteligentnej Specjalizacji KIS GOZ.”.

⁷⁸ <https://naszesmieci.mos.gov.pl/dla-przedsiębiorcow/artykulv#>;
<https://naszesmieci.mos.gov.pl/materialv/artykulv>;
https://naszesmieci.mos.gov.pl/images/dla-przedsiębiorcow/infografiki/Infografika_zywnosc_spozywczy-konsumpcja.pdf;
https://naszesmieci.mos.gov.pl/images/dla-przedsiębiorcow/infografiki/Infografika_zywnosc_przemysl.pdf.

⁷⁹ W TVN S.A., Telewizja Polska S.A., Telewizja Polsat Sp. z o.o., Łączny koszt kampanii w latach 2019-2021: 2 702,4 tys. zł. Łączny koszt emisji spotów w latach 2019-2020: 3 000,0 tys. zł.

⁸⁰ Przygotowano do publikacji na profilu FB i IG Ministerstwa zestaw postów (tematy: „Czego nie wrzucać do pojemnika na papier?”, „PSZOK”, „Czego nie wrzucać do pojemnika na plastik i metale?”, „Mit jednej śmieciarki”, „Czego nie wrzucać do pojemnika na bioodpady?”, „Recykling - drugie życie przedmiotów”, „Czego nie wrzucać do pojemnika na szkło?”, „Odpady niebezpieczne”, „Mądre kupowanie”).

⁸¹ Z zebranych porad powstał „Domowy poradnik ekonawyków”: <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna/domowy-poradnik-ekonawykow>.

⁸² Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii – dopisek kontrolera NIK.

Dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „prace w zakresie przygotowania rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych prowadziło ówczesne Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii [...] Przedmiotowe zadanie wpisuje się w działania prowadzone przez obecne Ministerstwo Rozwoju i Technologii, w tym koordynowane wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) dotyczące również zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko procesów produkcyjnych.”.

Ministerstwo prowadziło działania informacyjno-promocyjne kierowane m.in. do przedsiębiorców⁸³.

(akta kontroli str. 528-538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister – mimo przygotowania w Ministerstwie projektów ustaw transponujących do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851)⁸⁴, w tym projektu z 2 sierpnia 2021 r. ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektóre inne ustawy⁸⁵ – nie zapewnił⁸⁶ możliwości pełnej transpozycji art. 8a ust. 5 tej dyrektywy⁸⁷. Przepis ten wymagał m.in. ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiednich ram monitorowania i egzekwowania, tak aby producenci produktów i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z ROP wypełniały te obowiązki, także w przypadku sprzedaży na odległość, oraz by środki finansowe były właściwie wykorzystywane, a wszystkie podmioty zaangażowane we wdrażanie systemów ROP przekazywały wiarygodne dane. Ponadto wskazano, że jeżeli na terytorium danego państwa członkowskiego wiele organizacji realizuje w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z systemów ROP, to państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden organ niezależny od prywatnych interesów lub organ publiczny do nadzoru realizacji obowiązków wynikających z ROP.

Minister zaproponował w ww. projekcie ustawy z 2021 r. powierzenie IOŚ-PIB określonych zadań nadzorczych i analitycznych dotyczących ROP. Zakładanym w OSR do tego projektu efektem przyjęcia proponowanych rozwiązań prawnych było m.in. zapewnienie transpozycji art. 8 i art. 8a dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851), a także wyeliminowanie nieprawidłowości w realizacji obowiązków nałożonych na wprowadzających produkty w opakowaniach w ramach ROP przez zwiększenie kontroli nad systemem przez Ministra we współpracy z IOŚ-PIB. W przedmiotowym projekcie ustawy – w rozdziale 5a – określono m.in. zadania dyrektora IOŚ-PIB w odniesieniu do opakowań i odpadów opakowaniowych.

Projektu ww. ustawy Minister nie przedłożył Radzie Ministrów (znajdował się on w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów⁸⁸ pod nr UC81, a prace nad tą ustawą zostały w Ministerstwie wstrzymane).

⁸³ Materiały informacyjne zostały udostępnione pod adresem <https://naszesmieci.mos.gov.pl/dla-przedsiębiorcow/artykuly>.

⁸⁴ Tj. projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC43), projektu zmiany ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC73), projektu z 2 sierpnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów – druk UC81).

⁸⁵ Która wprowadzała przepisy regulujące ROP za produkty wprowadzane na rynek oraz za finansowanie recyklingu produktów elektronicznych oraz opakowań, a także innych strumieni odpadów.

⁸⁶ Według stanu na 27 sierpnia 2024 r.

⁸⁷ Do zakończenia przez NIK kontroli.

⁸⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349805>.

Dopiero w 2024 r. Minister podjął decyzję o wznowieniu prac nad pełną transpozycją przepisów dotyczących ROP.

Do 27 sierpnia 2024 r. były one nadal w fazie koncepcyjnej.

(akta kontroli str. 755-760, 1144-1195, 1196-1212)

Były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że: „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów została transponowana do przepisów krajowych ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151). W dyrektywie 2018/851 ogólne przepisy dot. rozszerzonej odpowiedzialności producenta znajdują się w art. 8a, który został transponowany przede wszystkim art. 1 pkt 12 i 13 ww. ustawy. Przepisy dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta znajdują się w wielu ustawach. Niemniej prace zmierzające do zmiany ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (UC81) oficjalnie rozpoczęły się w sierpniu 2020 r. poprzez przekazanie projektu do uzgodnień wewnątrzresortowych. Wcześniej, 2 września 2019 r., odbyło się pierwsze spotkanie konsultacyjne z branżą nt. systemu ROP [...]”.

(akta kontroli str. 752-760)

Z powodu niepełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów w zakresie ROP, KE w lutym 2024 r. podjęła kroki prawne przeciwko Polsce.

Dyrektor DGO zeznał m.in.⁸⁹, że: „[...] ROP w opakowaniach jest do gruntownej zmiany, ale nie mogę powiedzieć, że te przepisy nie działają. Te przepisy nie transponują w pełni przepisów art. 8a Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.) – dodanym art. 1 pkt 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109) z dniem 4 lipca 2018 r.”

(akta kontroli str. 1297-1305)

Jak wyjaśniła podsekretarz stanu w Ministerstwie⁹⁰, „Prace nad ustawą o ROP są w fazie koncepcyjnej. Odbyły się dwa spotkania Zespołu doradczego przy Ministerstwie ds. Systemowych zmian w gospodarce odpadami. W tym zespole są zarówno samorządowcy, przedsiębiorcy, organizacje społeczne i eksperci. Dyskutujemy o różnych modelach ROP. Wstępną koncepcję prześlemy na kolejnym spotkaniu, które odbędzie się 17 września 2024 r. Terminy wskazane w harmonogramie przekazanym KE dotyczące wprowadzenia ROP nie zostaną dotrzymane”.

(akta kontroli str. 1337-1342)

Wskutek niepełnej transpozycji do przepisów krajowych art. 8a ust. 5 dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851) nie utworzono w Polsce jednolitego systemu, który zgodnie z założeniami ROP zapewniłby, że wprowadzający produkty, w tym produkty w opakowaniach, ponosiliby odpowiedzialność finansową lub finansowo-organizacyjną za zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku prowadzonej przez nich działalności, co sprzyjałoby zwiększeniu ilości zbieranych odpadów i obniżeniu kosztów ich zagospodarowania.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

⁸⁹ 29 lipca 2024 r.

⁹⁰ 13 sierpnia 2024 r.

2. Wnioski o wprowadzenie projektów ustaw oznaczonych numerami UC73⁹¹ i UC81⁹² do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów zostały złożone po upływie ostatecznego terminu na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 i 2018/852 – określonego w art. 2 ust. 1 tych dyrektyw (tj. 5 lipca 2020 r.), odpowiednio:

- po 115 dniach od tej daty, tj. 28 października 2020 r. (UC73),
- po 204 dniach od tej daty, tj. 25 stycznia 2021 r. (UC81).

Ponadto projekt ustawy oznaczony numerem UC43⁹³ został przekazany pod obrady Rady Ministrów 20 sierpnia 2021 r., tj. po upływie 411 dni od ww. daty
(akta kontroli str. 1213-1214)

Były dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „[...] Ministerstwo dokłada szczególnej staranności podczas procedowania projektów ustaw, które są prowadzone zgodnie z regulaminem pracy Rady Ministrów, dotyczącym postępowania z projektami dokumentów rządowych. Należy dodać, że procedura legislacyjna służy temu, żeby przygotować jak najlepszy projekt, po możliwie najszerszych konsultacjach – projekt jest prowadzony tyle czasu, ile jest niezbędne, aby wypracować możliwie najlepsze rozwiązania, które często godzą interesy różnych grup społecznych. Normalnym jest, że projekty cieszące się dużym zainteresowaniem partnerów społecznych są procedowane dłużej ze względu na konieczność przeprowadzenia szerszych konsultacji, zorganizowania większej ilości spotkań, dużą ilość uwag, dłuższego czasu potrzebnego na analizę zgłoszonych uwag czy też czasu potrzebnego na wypracowanie kompromisowych rozwiązań.

Ponadto w celu przygotowania kompleksowych regulacji konieczne było wstrzymanie się z rozpoczęciem oficjalnych procesów legislacyjnych do czasu wydania decyzji wykonawczych i delegowanych, przewidzianych w znowelizowanych dyrektywach [...]”.

(akta kontroli str. 426-439, 691-713, 922-932)

Minister zeznała⁹⁴: „Po objęciu stanowiska podjęłam działania w celu uzyskania wpisu dla tych projektów.”

(akta kontroli str. 1353-1357)

Ponadto – odnośnie do opóźnień w złożeniu wniosków o dokonanie wpisów do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów – dyrektor DGO⁹⁵ wyjaśnił, że: „Jednocześnie, również ze względu na nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa prace nad projektem transponującym dyrektywy 2018/851 i 2018/852 opóźniły się, a pierwotny harmonogram pracy nad projektem zakładający transpozycję dyrektyw w przewidzianym przepisami terminie uległ zmianie. Władze publiczne po raz pierwszy musiały zmierzyć się z tak niebezpiecznym i powszechnym zjawiskiem. Pandemia nie tylko utrudniła pracę urzędów i spowodowała konieczność przystosowania urzędów do pracy

⁹¹ UC73 – projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

⁹² UC81 - projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

⁹³ UC43 - projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw transponujący tzw. pakiet odpadowy, tj. dyrektywy: 2018/851, 2018/852 oraz dyrektywę 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – mający na celu m.in. ustanowienie nowych wymagań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, wprowadzający nowe definicje, w tym ROP, określający nowe wymagania dotyczące sprawozdawczości.

⁹⁴ Minister pełniąca funkcję od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.

⁹⁵ 6 sierpnia 2024 r.

w nowych warunkach, ale również wpłynęła na zmianę priorytetów, na jakich urzędy musiały się skupić. Konieczność przygotowania strategii walki z rozwijającą się epidemią koronawirusa oraz konieczność rozwiązywania na bieżąco problemów wywołanych tą nadzwyczajną sytuacją, spowodowała przesunięcia zasobów ludzkich, organizacyjnych oraz finansowych od normalnie realizowanych zadań.”.

(akta kontroli str. 1315-1316, 1358-1361)

Zdaniem NIK powoływanie się na sytuację związaną z pandemią jako przyczynę opóźnień nie znajduje uzasadnienia w sytuacji, kiedy termin transpozycji określony w ww. dyrektywie nie został zmieniony.

Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister zapewnił, w okresie objętym kontrolą, warunki organizacyjne dla realizacji zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu. Struktura organizacyjna Ministerstwa była dostosowana do realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, tj. obowiązywały aktualne regulaminy organizacyjne, w których przypisano DGO zadania dotyczące m.in. analizy stanu gospodarki odpadami w kraju, projektowania instrumentów prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych w zakresie gospodarki odpadami, w tym zasady hierarchii sposobów postępowania z odpadami, rozszerzonej odpowiedzialności producenta, weryfikacji danych na temat gospodarki odpadami znajdujących się w resortowych bazach danych. Pracownicy DGO mieli określony w formie pisemnej, aktualny zakres obowiązków i odpowiedzialności oraz posiadali wykształcenie i doświadczenie pozwalające na realizowanie powierzonych im zadań. Realizując zadania określone w Kpgo2022 Minister podejmował współpracę z innymi interesariuszami systemu gospodarki odpadami powołując zespoły doradcze w celu konsultacji proponowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki odpadami. Realizował również działania informacyjne zlecając opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego wytycznych wspierających realizację przez te jednostki zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, a także prowadził kampanie informacyjno-edukacyjne w ww. zakresie.

W ramach prowadzonych w Ministerstwie prac legislacyjnych opracowano 12 projektów ustaw w zakresie odpadów, które regulowały zasady zapobiegania powstawaniu odpadów, doprecyzowywały przepisy o odpadach komunalnych, w tym wskazywały nowe cele w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu. Opracowano także przepisy mające na celu ograniczenie powstawania odpadów tworzyw sztucznych oraz przepisy wprowadzające system kaucyjny. Pomimo podejmowanych w Ministerstwie prac legislacyjnych 2 dyrektywy UE⁹⁶ regulujące zagadnienia gospodarki odpadami nie zostały w pełni i terminowo⁹⁷ transponowane do przepisów krajowych w zakresie wdrożenia systemu ROP. W Ministerstwie wstrzymano prace nad ustawą transponującą zasady ROP, pomimo zgłoszenia projektu tej ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Na skutek nieprzygotowania przez Ministra pełnej transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących ROP, określonych w art. 8a dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851) Komisja Europejska – w lutym 2024 r. – podjęła kroki prawne przeciwko Polsce. Minister w kwietniu 2024 r. podtrzymując stanowisko o prawidłowej transpozycji ww. dyrektywy poinformowała KE o wznowieniu prac w tym

⁹⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/852 ostatecznym terminem na wprowadzenie w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852 był 5 lipca 2020 r.

zakresie, przedstawiając ich harmonogram. Jednak do dnia zakończenia kontroli NIK ww. prace były nadal w fazie koncepcyjnej.

Wskutek niepełnej transpozycji ROP nie utworzono w Polsce jednolitego systemu, który zgodnie z założeniami ROP powinien zapewnić, że wprowadzający produkty, w tym produkty w opakowaniach, ponosiliby odpowiedzialność finansowo-organizacyjną za zapewnienie odbioru i zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku prowadzonej przez nich działalności. Nie sprzyjało to zatem zwiększeniu ilości zbieranych i przetwarzanych odpadów.

Ponadto wnioski o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów 2 projektów ustaw transponujących przepisy UE, w tym w zakresie ROP zostały złożone po upływie ostatecznego terminu transpozycji, tj. po 5 lipca 2020 r.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją działań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

W Kpgo 2022 określono, że BDO będzie narzędziem do monitoringu wdrażania zapobiegania powstawaniu odpadów. 5 lutego 2016 r. Minister podjął decyzję o powierzeniu Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska⁹⁸ utworzenia i administrowania BDO. 19 lipca 2017 r. Minister przejął od GIOŚ koordynację utworzenia BDO i jednocześnie wyznaczył GIOŚ do administrowania BDO po jej utworzeniu w Ministerstwie. 18 listopada 2018 r. Minister uchylił ww. decyzję i tym samym przejął od GIOŚ zadanie administrowania BDO. Następnie decyzją z 5 listopada 2018 r.⁹⁹ powierzył IOŚ-PIB realizację zadań, mających na celu utworzenie oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących ewidencji oraz sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Na tej podstawie zawarto 7 grudnia 2018 r. Porozumienie Projektu BDO, w którym określono wymagania oraz harmonogram realizacji projektu BDO. Środki finansowe na wdrożenie tej bazy przez IOŚ-PIB oraz jego utrzymanie i rozwój zapewniał NFOŚiGW¹⁰⁰. Minister do swoich kompetencji pozostawił odpowiedzialność za infrastrukturę techniczno-informatyczną oraz nadzór merytoryczny, tj. zadania finansowane, poprzez rezerwę celową poz. 59¹⁰¹, ze środków NFOŚiGW¹⁰².

Koordynacją projektu BDO zarządzał Komitet Sterujący¹⁰³ oraz kierownik projektu BDO. Poszczególne zadania związane z jej utworzeniem, funkcjonowaniem i utrzymaniem niezbędnej infrastruktury realizowane były w Ministerstwie w strukturze projektowej. Łącznie zadania związane z BDO w Ministerstwie wykonywało od 26 do 35 osób¹⁰⁴. Zadania związane z ewidencją odpadów i sprawozdawczością, a także tworzeniem i rozwojem BDO, realizowane były w DGO przez Wydział BDO oraz

⁹⁸ Dalej: „GIOŚ”.

⁹⁹ DGO.III.0770.3.2018.MK.

¹⁰⁰ Umowa nr 658/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D z 27.11.2019 r. ze zm.

¹⁰¹ Rezerwa utworzona w budżecie państwa na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).

¹⁰² Umowa nr 682/2014/Wn-50/OZ-PO-go/D z 8. października 2014 r. ze zm.

¹⁰³ 9 listopada 2018 r. Minister powołał Komitet Sterujący, w skład którego wchodził: podsekretarz stanu lub sekretarz stanu w Ministerstwie (przewodniczący Komitetu Sterującego), dyrektor DGO (zastępca przewodniczącego Komitetu Sterującego) oraz dyrektor generalny w Ministerstwie, dyrektor IOŚ-PIB oraz dyrektor DI – od 29 grudnia 2021 r., jako członkowie Komitetu Sterującego. W skład poszczególnych zespołów w ramach tej struktury wchodził pracownicy: DGO, Biura Dyrektora Generalnego w Ministerstwie (BDG), DI oraz IOŚ-PIB.

¹⁰⁴ W 2023 r. – 30 osób (11 osób z DI, 1 osoba z BDG, 16 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa), w 2022 r. – 33 osoby (12 osób z DI, 1 osoba z BDG, 18 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa), w 2021 r. – 28 osób (7 osób z BDG, 19 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa), w 2020 r. – 27 osób (7 osób z BDG, 18 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa), w 2019 r. – 35 osób (6 osób z BDG, 27 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa), w 2018 r. – 26 osób (5 osób z BDG, 19 osób z DGO oraz 2 osoby z kierownictwa).

wybranych pracowników innych wydziałów DGO. Zagadnieniami z zakresu funkcjonowania i utrzymania BDO zajmowało się również od 5 do 13 osób z DI oraz z BDG¹⁰⁵. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. na utworzenie i obsługę BDO łącznie wydatkowano 76 661,3 tys. zł, z czego w Ministerstwie – jak podała dyrektor generalny w Ministerstwie – 13 439,4 tys. zł, a w IOŚ-PIB – jak podał dyrektor IOŚ-PIB – 63 221,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 714-723, 973-978, 1101-1143, 1362-1370, 1378-1384

W terminie utworzenia BDO, określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. 24 stycznia 2018 r., Minister uruchomił rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 tej ustawy¹⁰⁶, co ogłosił w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹⁰⁷. Pomimo tego, że BDO zostało przekazane do użytkowania, Minister nie ogłosił w formie komunikatu w tym dzienniku informacji o dacie utworzenia BDO (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Moduły Ewidencji Odpadów i Sprawozdawczości uruchomiono 1 stycznia 2020 r., w związku z tym podmioty gospodarujące odpadami i jednostki samorządu terytorialnego po raz pierwszy miały obowiązek składać – za pośrednictwem BDO – sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami za 2019 r.

BDO działało w oparciu o 3 niezależne aplikacje z osobnym loginem i hasłem:

- „BackOffice” – dawała dostęp marszałkom województw do BDO w celu weryfikacji wniosków podmiotów o wpis do rejestru, aktualizację wpisu lub jego wykreślenie itp.;
- „JAP-BDO” – indywidualne konta w BDO dla jednostek administracji publicznej¹⁰⁸;
- „Rejestr-BDO” – korzystały z niej podmioty przy składaniu wniosków o wpis do rejestru oraz sprawozdań, a także przy prowadzeniu ewidencji.

Naczelnik Wydziału BDO oświadczyła m.in., że Ministerstwo ma dostęp do modułów: „ewidencji, sprawozdawczości, rejestru podmiotów, modułu zarządzania kontem”.

W Porozumieniu Projektu BDO, w brzmieniu z 7 grudnia 2018 r., określono m.in., że:

- „[...] Wymagane jest zrealizowanie w systemie BDO Modułu Raportowego zgodnie z Produktem FA.P08. [...] W ramach realizacji Modułu Raportowego w terminie do 30 kwietnia 2021 r. zostaną zrealizowane pierwsze raporty. Do 31 grudnia 2021 r. zostanie dostarczone graficzne narzędzie z przejrzystym i intuicyjnym interfejsem umożliwiające użytkownikowi generowanie dowolnych raportów z danych zgromadzonych w BDO, w zakresie uprawnień, które posiada dany użytkownik [...] Wymagane jest, aby narzędzie [...] umożliwiał generowanie raportów po wskazanych przez użytkownika parametrach [...] Wymagane jest, aby narzędzie [...] umożliwiał wskazanie przez użytkownika kryteriów filtrowania i sortowania danych na generowanym raporcie [...] Wymagane jest, aby narzędzie [...] umożliwiał generowanie raportów do wskazanego przez użytkownika formatu pliku [...] Wymagane jest, aby narzędzie [...] umożliwiał czytelny wydruk raportów”.
- „[...] Wymagane jest zrealizowanie w systemie BDO Modułu Potwierdzeń zgodnie z Produktem FA.P09. Wymaganie zostanie zrealizowane do 31 grudnia 2021 r. [...] System umożliwi wygenerowanie dokumentu potwierdzającego zbieranie, odzysk i recykling odpadów opakowaniowych, odpadów powstających z olejów

¹⁰⁵ DI został wyodrębniony z BDG 16 kwietnia 2022 r., zgodnie z § 1 pkt 2 lit. f zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 14 kwietnia 2022 r. (Dz. Urz. MKiŚ. z 2022 r. poz. 16).

¹⁰⁶ M.in. podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, dalej: „Rejestr BDO”.

¹⁰⁷ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M. P. z 2018 r. poz. 118).

¹⁰⁸ Wskazanych w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach.

smarowych i opon, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii i akumulatorów do pliku [...].

(akta kontroli str. 1126-1135)

Do powyższego Porozumienia Projektu BDO zawarto – od 23 stycznia 2021 r. do 22 lutego 2024 r. – 6 aneksów, w tym 3 aneksami¹⁰⁹ wprowadzano zmiany w terminach utworzenia i uruchomienia poszczególnych modułów tworzących system BDO.

Z wprowadzonych zmian w Porozumieniu Projektu BDO¹¹⁰ wynika, że od 10 października 2023 r. Moduł Raportowy został określony jako: hurtownia danych – mająca umożliwić generowanie dowolnych raportów z danych zgromadzonych w BDO (dla Ministerstwa) oraz rozszerzalne repozytorium raportów generowanych z bazy danych BDO (dla wszystkich użytkowników BDO) – mające umożliwić: generowanie raportów przez użytkowników BDO wg zdefiniowanych kryteriów, generowanie raportów po wskazanych przez użytkownika parametrach, wskazanie przez użytkownika kryteriów filtrowania i sortowania danych na wygenerowanym raporcie, podgląd i generowanie raportów do wskazanego przez użytkownika formatu pliku. Tym samym aktualny opis Modułu Raportowego – wprowadzony do Porozumienia Projektu w trakcie niniejszej kontroli – różnił się od opisu tego modułu zamieszczonego pierwotnie w Porozumieniu Projektu BDO.

Aneks nr 6 z 22 lutego 2024 r. do Porozumienia Projektu BDO zmieniono termin przekazania gotowego Modułu Raportowego użytkownikom BDO (na 30 czerwca 2024 r.) oraz termin zatwierdzenia i zamknięcia projektu BDO (na 31 grudnia 2024 r.)¹¹¹. W czerwcu 2024 r. został udostępniony marszałkom województw – do testowania – Moduł Raportowy z wersją pilotażową raportów predefiniowanych.

W wynikach ankiet przekazanych przez urzędy marszałkowskie odnośnie do działania Modułu Raportowego z wersją pilotażową raportów predefiniowanych wskazywano na ograniczoną funkcjonalność tego modułu, tj. brak możliwości sporządzania raportów z okresu wieloletniego oraz zaciągania danych zarówno ze sprawozdań zatwierdzonych jak i niezwyfikowanych. W Ministerstwie do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono analizy wyników testów.

Do dnia zakończenia kontroli nie rozpoczęto prac nad utworzeniem i uruchomieniem Modułu Potwierdzeń, który zgodnie z Porozumieniem Projektu BDO miał służyć do prowadzenia w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling (DPO, DPR, EDPO, EDPR) oraz zaświadczeń wymaganych przepisami tzw. „ustaw produktowych”. Komitet Sterujący 29 czerwca 2022 r. podjął decyzję o przesunięciu utworzenia i uruchomienia Modułu Potwierdzeń na 2024 r. Ostatecznie Moduł Potwierdzeń został usunięty z fazy projektowo-wdrożeniowej aneksem nr 5 z 10 października 2023 r. do Porozumienia Projektu BDO, i według stanu na dzień zakończenia kontroli termin jego utworzenia nie został ustalony. Nieuruchomienie tego modułu z końcem 2024 r., bez jednoczesnej zmiany przepisów dotyczących sposobu prowadzenia dokumentów potwierdzających recykling przez podmioty gospodarujących odpadami opakowaniowymi oraz odpadami poużytkowymi, spowoduje brak narzędzi do prowadzenia tych dokumentów w formie elektronicznej zgodnie z Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych nakładającą obowiązek elektronicznego prowadzenia rejestrów.

¹⁰⁹ Aneks nr 3 z 3 grudnia 2020 r., aneks nr 5 z 10 października 2023 r., aneks nr 6 z 22 lutego 2024 r.

¹¹⁰ Aneks nr 5 z 10 października 2023 r.

¹¹¹ Zgodnie z harmonogramem projektu BDO, stanowiącym załącznik nr 1 do aneksu nr 6 z 22 lutego 2024 r. do Porozumienia Projektu, w którym zapisano, że etap wdrożenia projektu BDO ma zakończyć się 30 września 2024 r., a etap zatwierdzenia i zamknięcia projektu BDO – 31 grudnia 2024 r.

Obecnie istnieją przepisy przejściowe pozwalające na do sporządzanie odpowiednich dokumentów potwierdzeń w formie papierowej końca 2024 r.¹¹²

Dyrektor IOŚ-PIB w zeznaniach z dnia 5 sierpnia 2024 r. potwierdził, że termin zakończenia prac nad utworzeniem i wdrożeniem systemu BDO nie jest realny, podobnie dyrektor DGO zeznał, że „[...] w tym roku (2024) nie zakończy się ten projekt [...]”.

(akta kontroli str. 397-402, 418-425, 382-396, 322-334, 792-800, 801-812, 890-898, 1297-1305, 1317-1323, 1337-1342; 1441-1446; 1450-1474)

Oględziny BDO przeprowadzone 28 września 2023 r. wykazały m.in., że: pracownicy DGO podczas oględzin nie mogli bez wsparcia technicznego pracowników IOŚ-PIB wygenerować raportów z Modułu Ewidencji odpadów, zarówno w zakresie masy odpadów wytworzonych w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów¹¹³), jak i w zakresie masy odpadów przetworzonych w procesach recyklingu w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów); dane z Modułu Sprawozdawczości dostępne we wskazanym momencie (dla wybranych kodów odpadów) to dane dla odpadów wytworzonych w poszczególnych województwach (jedno zapytanie mogło dotyczyć tylko jednego roku); w Module Sprawozdawczości dane o masie odpadów przetworzonych w procesach recyklingu w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów) były niedostępne bez predefiniowania raportu, w zakresie żądanych danych; w przypadku sprawozdań marszałków województw i gmin można było wyfiltrować sprawozdania skorygowane, jednak nie można było automatycznie ustalić, które dane podlegały korekcie; wygenerowanie danych z modułów: Ewidencji Odpadów i Sprawozdawczości dla 2 różnych dat było możliwe, jednak BDO nie umożliwiała sprawdzenia, w którym miejscu zestawienia nastąpiła zmiana w stosunku do poprzedniego zestawienia (można to było ustalić za pomocą odpowiednich narzędzi do analiz jakości danych lub zapytań – z hurtowni danych – co wymagało przynajmniej kilku dni i dodatkowego nakładu pracy pracowników DGO oraz IOŚ-PIB). Według stanu na 28 września 2023 r. Moduł Raportowy nie był udostępniony użytkownikom BDO i w ramach tego Modułu funkcjonowała hurtownia danych, która była obsługiwana przez pracowników IOŚ-PIB oraz raporty predefiniowane.

Oględziny BDO przeprowadzone 11 lipca 2024 r. potwierdziły, że system BDO nadal nie zawierał następujących funkcjonalności, tj.: niemożliwe było wygenerowanie raportów z Modułu Ewidencji Odpadów (dla wybranych kodów odpadów¹¹⁴); w zakresie mas odpadów: wytworzonych i przetworzonych, w poszczególnych województwach; w Module Sprawozdawczości nie było: powiadomień/alertów o wprowadzonych korektach oraz rejestru korekt wskazującego, które dane zostały skorygowane; BDO uniemożliwiał sporządzenie nowej (lub dokonania korekty) karty ewidencji dla danego kodu odpadu, jeżeli np. w poprzednim roku przedsiębiorca nie sporządził karty dla danego kodu odpadu lub sporządził ją niezgodnie ze stanem faktycznym (przedsiębiorca miał możliwość dokonania korekty złożonego sprawozdania rocznego o odpadach, w tym o odpadach komunalnych dla roku, w którym prowadził ewidencję dla danego kodu odpadu); z Modułu Sprawozdawczości – w zakresie mas odpadów przetworzonych w poszczególnych województwach – niemożliwe było zaciąganie danych z Modułu Ewidencji do Modułu

¹¹² Art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw oraz z art. 15, 16 i 18 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

¹¹³ 15 01 03 „Opakowania z drewna”, 15 01 05 „Opakowania wielomateriałowe”, 20 03 07 „Odpady wielkogabarytowe”; kody odpadów zgodne z katalogiem odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10).

¹¹⁴ 15 01 03 „Opakowania z drewna”, 15 01 05 „Opakowania wielomateriałowe”, 20 03 07 „Odpady wielkogabarytowe”.

Sprawozdawczości. Ponadto w trakcie oględzin zaprezentowano wersję pilotażową raportów predefiniowanych zawartych w Module Raportowym i stwierdzono, że nie utworzono Modułu Potwierdzeń. BDO nadal nie posiadała funkcji wyliczania wartości osiągniętych poziomów, o których mowa w art. 79 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpadach¹¹⁵, umożliwiające bieżące monitorowanie rynku odpadów dla całego kraju.

W czerwcu 2024 r. IOŚ-PIB przekazał użytkownikom BDO Moduł Raportowy z wersją pilotażową raportów predefiniowanych, w którym dostępne były raporty standardowe i niestandardowe¹¹⁶. Wersja ta nie zawierała funkcjonalności umożliwiających m.in. sporządzenie raportów o danym kodzie odpadu z okresu wieloletniego.

Przeprowadzone oględziny BDO oraz powyższe ustalenia kontroli w zakresie Modułu Raportowego i Modułu Potwierdzeń potwierdzają, że Minister nie doprowadził do tego, aby utworzona BDO stanowiła narzędzie służące do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 397-402, 418-425, 382-396, 322-334, 792-800, 801-812, 1216-1222)

Skutkiem ograniczonej funkcjonalności BDO był brak możliwości jej wykorzystania do rzetelnej weryfikacji danych przekazywanych przez Ministra do GUS, które zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o odpadach gromadzone były w BDO i stanowiły informacje niezbędne do wypełniania przez Polskę obowiązków, o których mowa w art. 3 rozporządzenia WE 2150/2002.

W ramach współpracy Ministerstwo przekazywało do GUS co 2 lata m.in. dane na potrzeby tzw. raportu jakości, o którym mowa w ww. rozporządzeniu. Badaniem objęto raport jakości za 2020 r. – plik z danymi obejmującymi informacje o wytworzonych odpadach oraz o instalacjach przetwarzających te odpady, który DGO przekazał do GUS. Plik ten został wygenerowany i zagregowany przez IOŚ-PIB na podstawie danych dostępnych w BDO, w oparciu o złożone za 2020 r. 2 rodzaje sprawozdań¹¹⁷ i przesłany przez Zastępcę Dyrektora DGO¹¹⁸ do GUS bez weryfikacji pracowników Ministerstwa.

(akta kontroli str. 332-346, 477-485, 552-561)

Zastępca dyrektora DGO wyjaśniła m.in., że: „Wg mojej wiedzy nie ma efektywnego narzędzia weryfikacji poprawności danych w Modułach Ewidencji i Sprawozdawczości. Dane weryfikowane są przy okazji wykorzystywania ich przez departament. Pracownicy wykorzystujący dane przekazują, zauważoną wątpliwość do weryfikacji przez marszałków. Przy dużych odchyłkach sprawdzane są szczegółowe dane przedsiębiorców i wysyłane jest odpowiednie pismo do marszałka z prośbą o weryfikację danego przypadku i np. wystąpienie do przedsiębiorcy o poprawę wpisu do bazy. Pracownicy Ministerstwa nie mają uprawnień do poprawiania danych w BDO. Zespół BDO przygotowuje raporty do GUS i robi co dwa lata weryfikację przy okazji przekazywania danych w ramach Raportu Jakości. Przy okazji sprawozdań składanych do Komisji Europejskiej w ramach realizacji dyrektyw unijnych wcześniej weryfikowano dane co trzy lata, a obecnie w związku z Pakietem Odpadowym weryfikacja jest coroczna. Dane weryfikowane są też przy okazji sprawozdań z KPGO. [...] Wszelkie funkcjonalności realizowane są zgodne

¹¹⁵ M.in. poziomów: recyklingu odpadów powstałych z opakowań; odzysku i recyklingu odpadów powstałych z olejów smarowych i opon; odzysku i recyklingu pojazdów; zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; zbierania, recyklingu i wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

¹¹⁶ Zostało przygotowanych 137 raportów predefiniowanych.

¹¹⁷ Sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, wójta, burmistrza lub sprawozdania prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

¹¹⁸ Pismem DGO-BDO.055.46.2022.SS z 31 marca 2022 r.

z istniejącym Porozumieniem Projektu między Ministrem a Instytutem Ochrony Środowiska. Decyzje o takiej funkcjonalności może podjąć Komitet Sterujący na podstawie ustalonych przez siebie priorytetów.”.

(akta kontroli str. 397-402; 1126-1135)

W celu weryfikacji danych ww. raportu jakości wygenerowano dla wybranych kodów odpadów dane z wszystkich województw dla roku 2020.

Według danych wygenerowanych z Modułu Sprawozdawczości (dotyczących województwa dolnośląskiego za 2020 rok, dla kodu 15 01 05¹¹⁹, odpady przetworzone) recyklingowi poddano 10,8820 Mg (oznaczając proces symbolem R12) – a według danych przekazanych do GUS w ramach raportu jakości za rok 2020 (dotyczących województwa dolnośląskiego za rok 2020, dla kodu 15 01 05, DzXIIITab1 RECYKLING) recyklingowi poddano 11543,0334 Mg (oznaczając proces symbolem R3);

Z kolei według danych wygenerowanych z Modułu Sprawozdawczości (dotyczących województwa dolnośląskiego za rok 2020, dla kodu 15 01 02¹²⁰, odpady przetworzone):

- recyklingowi poddano 6353,4034 Mg (oznaczając proces symbolem R3) – a według danych przekazanych do GUS w ramach raportu jakości za rok 2020 (dotyczących województwa dolnośląskiego za rok 2020, dla kodu 15 01 02, DzXIIITab1 RECYKLING) recyklingowi poddano 7108,8284 Mg (oznaczając proces symbolem R3);
- odpady poddano recyklingowi oznaczając procesy symbolami: R1, R3, R5, R11, R12, R13 (łącznie w 13 różnych procesach) – a według danych przekazanych do GUS w ramach raportu jakości za rok 2020 (dotyczących województwa dolnośląskiego za rok 2020, dla kodu 15 01 02, DzXIIITab1 RECYKLING) wykazano 4 procesy (oznaczone symbolami: R1, R3, R5, R12).

Weryfikacja powyższych danych wykazała, że wskazywano w nich błędne procesy przetworzenia dla poszczególnych rodzajów odpadów, m.in. wskazując proces R12 jako proces recyklingu¹²¹.

(akta kontroli str. 397-402, 421-425)

Zastępca dyrektora DGO wyjaśniła, że proces R12 nie jest procesem recyklingu, a w BDO mogą zdarzać się oczywiste omyłki. Wyjaśniła także, że „Dane dla GUS były generowane w okresie wcześniejszym niż dane generowane na potrzeby kontroli. Możliwe, że od tego czasu dokonano korekty sprawozdań. Dane weryfikowano w okresie, kiedy były przekazywane do GUS.”. Jednocześnie wyjaśniła, że: „Raport jakości opiera się o dane na stan w momencie jego przygotowania. Ze względu na to, że mogło dojść do zmiany danych na poziomie podmiotu lub marszałka wyjaśnienia w tej sprawie powinien złożyć marszałek.”.

(akta kontroli str. 397-402)

Weryfikacja danych z przekazanego do GUS raportu jakości za 2020 r. – dotyczących: ilości wytworzonych odpadów; sposobu ich zagospodarowania; rodzajów instalacji, do których zostały przekazane; procesów, w których zostały przetworzone (odnośnie do wybranych odpadów oznaczonych kodami: 13 02 04¹²², 15 01 02, 15 01 05, 16 01

¹¹⁹ „Opakowania wielomateriałowe”, kod odpadu zgodnie z katalogiem odpadów.

¹²⁰ „Opakowania z tworzyw sztucznych”, kod odpadu zgodnie z katalogiem odpadów.

¹²¹ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach – proces R12 to wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycjach: R1-R11.

¹²² „Mineralne oleje silnikowe, przekładniowe i smarowe zawierające związki chlorowcoorganiczne”, kod odpadu zgodnie z katalogiem odpadów.

03¹²³, 19 12 12¹²⁴) – poprzez porównanie ich z danymi zamieszczonymi w BDO, w module sprawozdawczości (w podziale na województwa i lata okresu objętego kontrolą) była niemożliwa podczas kontroli NIK z uwagi na korekty wprowadzone w sprawozdaniach przez użytkowników BDO już po przekazaniu raportu do GUS. Niemożliwe również było ustalenie w BDO, jakie korekty i w jakim czasie wprowadzono. Powyższe ustalenia kontroli również potwierdzają, że Minister nie doprowadził do tego, aby utworzona BDO stanowiła narzędzie służące do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 397-402, 792-800)

Dyrektor DGO¹²⁵ wyjaśnił m.in., że: „[...] w przypadku danych przekazanych do GUS na potrzeby opracowania Raportu Jakości za 2020 r. zostały one zagregowane z BDO na podstawie informacji ze sprawozdań [...]. Zgodnie z obowiązującymi przepisami za weryfikację ww. sprawozdań odpowiadają marszałkowie województw. Przy czym DGO nie dokonywał kolejnej ich weryfikacji ze względu na przyjęty format Raportu Jakości, w którym dane muszą najpierw zostać poddane konwersji według klasyfikacji NACE, która nie jest stosowana w krajowej sprawozdawczości.” Wyjaśnienia te są sprzeczne z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora DGO, w których podała informację, że dane były weryfikowane.

(akta kontroli str. 397-402, 477-485)

Ponadto w kwestii braku weryfikacji przez Ministerstwo danych dla GUS dyrektor DGO wyjaśnił, odnosząc się do przekazanego pliku źródłowego, m.in. że: „[...] jest plikiem wygenerowanym przez IOŚ-PIB i udostępniony Ministerstwu za pośrednictwem zewnętrznej platformy¹²⁶. Plik ten przekazaliśmy do GUS bez ingerencji w jego zawartość, dlatego plik [...] jest tym samym plikiem udostępnionym wcześniej Ministerstwu przez IOŚ-PIB.”

(akta kontroli str. 552-561)

Dane pochodzące ze strony internetowej GUS oraz dane z BDO, którymi dysponował Minister – o liczbie funkcjonujących PSZOK w poszczególnych województwach – były rozbieżne. Również dane o liczbie PSZOK otrzymane w 2 kontrolowanych urzędach marszałkowskich różniły się od takich danych z BDO¹²⁷. Ministerstwo nie dysponowało danymi o liczbie PSZOK za 2022 r.

Rozbieżność między danymi o liczbie PSZOK pochodzącymi od marszałków województw a takimi danymi pochodzącymi z GUS została wykazana w „Ekspertyzie na potrzeby aktualizacji Kpgo 2028”¹²⁸.

(akta kontroli str. 163-168, 261-276, 970-972)

Odnosząc się do tych rozbieżności, a także do braku możliwości weryfikacji tych danych, sekretarz stanu wyjaśnił, że: „Ministerstwo wykorzystuje dane gromadzone w BDO, które raportowane są przez poszczególne podmioty/gminy/urzędy

¹²³ „Zużyte opony”, kod odpadu zgodnie z katalogiem odpadów.

¹²⁴ „Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11”, kod odpadu zgodnie z katalogiem odpadów.

¹²⁵ Pełnił funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

¹²⁶ Aplikacja internetowa stworzona przez australijską firmę Atlassian. Oprogramowanie jest dedykowane pracy grupowej w przedsiębiorstwach.

¹²⁷ W woj. mazowieckim liczba PSZOK wg danych pochodzących od marszałka województwa była: w 2018 r. wyższa o 3,8% (9 szt.) od liczby PSZOK wygenerowanych z BDO (240 szt.), a w następnych latach: w 2019 r. niższa o 3,5% (9 szt.) – BDO (254 szt.), w 2020 r. niższa o 5,3% (14 szt.) – BDO (266 szt.), w 2021 r. wyższa o 3,5% (9 szt.) – BDO (259 szt.). W woj. warmińsko-mazurskim liczba PSZOK wg danych pochodzących od marszałka województwa była: w 2018 r. wyższa o 97,0% (65 szt.) od liczby PSZOK wygenerowanych z BDO (67 szt.), a w następnych latach: w 2019 r. wyższa o 84,9% (62 szt.) – BDO (73 szt.), w 2020 r. wyższa o 79,5% (58 szt.) – BDO (73 szt.), w 2021 r. wyższa o 96,8% (61 szt.) – BDO (63 szt.). Ministerstwo nie dysponowało danymi o liczbie PSZOK za 2022 r.

¹²⁸ Wykonanej przez IOŚ-PIB.

marszałkowskie zgodnie z obowiązkami określonymi w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W związku z korektami sprawozdań składanych przez ww. podmioty, dane w BDO mogą ulegać zmianie [...].”

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora DGO dane z BDO wykorzystywane były również w procesach legislacyjnych, przy sporządzaniu OSR oraz dla innych zadań DGO, a analizę danych BDO prowadziły wszystkie komórki organizacyjne DGO z wyjątkiem Zespołu Obsługi Prawnej i Sekretariatu.

(akta kontroli str. 400-401, 440-460, 966-972)

W latach 2018-2024, do dnia zakończenia kontroli, kierownik projektu BDO prowadził rejestr ryzyk, w którym były rejestrowane ryzyka zgłaszane przez zespoły merytoryczne Ministerstwa. Kontrola wykazała m.in., że corocznie w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą materializowało się ryzyko niewystarczającej infrastruktury informatycznej (w tym zasobów BDO), mimo podejmowanych działań w Ministerstwie. Niewystarczające zasoby informatyczne BDO były przyczyną podejmowania przez Departament Informatyzacji m.in. próby skorzystania z infrastruktury innych jednostek, kolejno z ZUS i [...]*).

Dyrektor IOŚ-PIB zeznał m.in., że: „[...] Od 2018 r. system był obsługiwany przez dwa Data Center - jedno w Ministerstwie, drugie zlokalizowane na zasobach prywatnej firmy, połączone światłowodem. W 2024 r. Ministerstwo rozpoczęło rozmowy z ZUS w tej sprawie. Podpisano klauzule poufności z ZUS. Jednakże ZUS posiadało mniejsze zasoby i w razie problemów nie byłoby w stanie obsłużyć BDO. Ponadto przygotowana przez DGO propozycja zmiany ustawy o odpadach z odpowiednimi pozycjami kosztowymi zakładała ustawowe zobowiązanie IOŚ-PIB do administrowania BDO w całości i obejmowała zapewnienie funkcjonowania ośrodka podstawowego i zapasowego BDO, zarówno infrastruktury (data center), jak i aplikacji w modelu chmury obliczeniowej. 3 lipca 2024 r. została podpisana trójstronna umowa o poufności pomiędzy Ministerstwem i IOŚ-PIB a [...]* mająca na celu ocenę potencjalnego przeniesienia BDO do usługi przetwarzania w chmurze obliczeniowej [...]*). Wzorem wcześniejszych rozmów z ZUS kolejnym krokiem będzie przekazanie do [...]*) informacji technicznych dotyczących infrastruktury danych (DI Ministerstwa), a także utrzymania aplikacji BDO (IOŚ).”

(akta kontroli str. 1303-1313, 1317-1323)

Podsekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że: „Decyzją Komitetu Sterującego Projektu BDO z 23.04.2024 r. zawieszono rozmowy z ZUS w sprawie przeniesienia infrastruktury BDO do tej instytucji. Głównym powodem był fakt, że ZUS dysponuje innym środowiskiem systemów operacyjnych wirtualizatora, na którym miałyby zostać osadzone klastry Kubernetes, a tym samym usługi BDO. Spowodowałoby to dodatkowe koszty i wydłużyłoby czas prac nad ewentualnym przeniesieniem infrastruktury BDO. W początkowej fazie negocjacji te różnice nie były aż tak eksponowane. W przypadku wyboru tego rozwiązania konieczne byłoby także opracowanie rozwiązań ustawowych utrzymania infrastruktury na potrzeby BDO [...]. ZUS nie jest bowiem instytucją nadzorowaną przez Ministerstwo. Decyzją Komitetu Sterującego Projektu BDO z 23.04.2024 r. wskazano, że Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) ma przejąć administrowanie BDO w całości (tj. łącznie z infrastrukturą) począwszy od roku 2026 [...].”

(akta kontroli str. 1337-1342)

Odnosząc się do niezakończenia realizacji BDO w terminie do 31 grudnia 2024 r., dyrektor DGO zeznał m.in., że: „[...] Ja jestem świadomy ryzyka niezakończenia i niezamknięcia BDO do 31 grudnia 2024 r. i uważam, że to ryzyko niezakończenia fazy projektowej BDO zmaterializuje się. Bardzo chciałbym, żeby ten projekt zakończył się w 2024 r., bo przez wiele lat projekt BDO był w fazie projektowej, co

uważam za niekorzystne dla BDO. W mojej ocenie korzystne jest uruchomienie BDO i przejście do fazy eksploatacyjnej [...]. Projekt BDO nie zakończy się w 2024 r. opierając się na wiedzy pracownika Wydziału BDO”. Ponadto dodał m.in., że: „[...] Próbujemy wprowadzić zmiany do ustawy o odpadach, w tym zmienić limity finansowania przez NFOŚiGW w kolejnych latach zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez IOŚ-PIB w zakresie BDO. Chcemy przenieść odpowiedzialność za wdrażanie BDO na IOŚ-PIB, ponieważ odpowiedzialność za wdrażanie tego projektu jest rozproszona. Pracownicy z Wydziału BDO wykonują część zadań – dbają merytorycznie nad przebiegiem projektu, czy harmonogram realizacji prac jest realizowany, czy dostarczane moduły są zgodne ze specyfikacją, uczestniczą w spotkaniach statusowych, inicjuję zmiany w BDO a IOŚ-PIB realizuje ten projekt. Chcę by IOŚ-PIB był jedyną instytucją odpowiedzialną za wdrożenie i utrzymanie BDO (odpowiadał za wszystkie działania dotyczące wdrożenia tego systemu BDO). Obecnie za wdrażanie BDO odpowiada Ministerstwo.”.

(akta kontroli str. 1297-1305)

W maju 2024 r. w Ministerstwie opracowano projekt zmian przepisów ustawy o odpadach, dla którego w OSR podano wskazane przez IOŚ-PIB koszty, na lata 2025-2034, związane z funkcjonowaniem systemu BDO ogółem na 369 250,00 tys. zł oraz zaproponowano wprowadzenie zmian w art. 81 ust. 1 ustawy o odpadach, przekazujących administrowanie BDO do IOŚ-PIB. W związku z powyższym Minister złożył wniosek o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, jednak na skutek zastrzeżeń Ministra Finansów do powierzenia IOŚ-PIB administrowania BDO w całości, do dnia zakończenia kontroli nie dokonano wpisu do ww. rejestru.

Dyrektor IOŚ-PIB zeznał m.in., że: „Zapotrzebowanie na środki IOŚ-PIB oceniał na podstawie planów prac rozwojowych i doświadczeń w bieżącym utrzymaniu systemu. Występowaliśmy do Ministerstwa o zmiany w regule finansowej. Brak stabilnego finansowania jest problemem podstawowym w realizacji tego projektu. Skoro użytkownicy płacą za korzystanie z tego systemu, baza powinna prezentować konkretną jakość. Bez zakupu odpowiedniej infrastruktury nie jest to możliwe. Ostatnio wnioskowano o wpisanie do reguły finansowej 14 mln zł, a kwota została ścięta do 11,5 mln zł [...]”. Ponadto zeznał m.in.: „Nie jestem w stanie odpowiedzieć, jakie środki zostały wskazane, gdyż to nie było wydzielone. Brak planowania powoduje, że budżet jest konstruowany na bieżąco (opierając się na planach i kosztach związanych z utrzymaniem) dla utrzymania istniejących zasobów. Obecnie mam 49 pracowników zajmujących się BDO i infolinię obsługiwaną przez podmiot zewnętrzny. W marcu 2024 r. oszacowaliśmy, że obecnie koszty utrzymania BDO dla rozwiązania chmurowego mogą oscylować koło 5-6 mln zł. Nowa reguła finansowa, o jaką wnioskował IOŚ-PIB na 2015 r, to ok. 21 mln zł. W odpowiedzi na to Minister Sowińska uwzględniła to w OSR do proponowanych zmian przepisów i podjęła decyzję o zwiększeniu opłaty od użytkowników BDO [...]”.

Odnosząc się do rozbieżności w oszacowaniu kosztów związanych z systemem BDO na lata 2025-2034 podsekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że: „Z tych informacji, które uzyskałam z DGO, to IOŚ-PIB przekazał nam szczegółowe wyliczenia [...]. Co do akceptacji OSR to doszło do nieporozumienia. Naczelnik Wydziału BDO była przekonana, że dyrektor IOŚ-PIB należy do kierownictwa Ministerstwa, jak to było dotychczas, tymczasem jest on dyrektorem jednostki podległej i nie mógł akceptować OSR, a jedynie uzgadniać. Zwróciłam uwagę pracownikom, aby taka sytuacja nie miała miejsca w przyszłości.”.

Dyrektor DGO wyjaśnił, że: „Ministerstwo nie sporządzało analiz dotyczących terminów, infrastruktury i etatów, które miały zostać przekazane do IOŚ-PIB wraz z przekazaniem BDO zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o odpadach.

W zakresie braku analizy etatów informuję, że nie jest (i nie było) planowane przenoszenie etatów pracowników Ministerstwa do IOŚ-PIB, w związku z czym nie były prowadzone analizy w tym kierunku. Natomiast w zakresie infrastruktury i terminów jej przenoszenia, informuję, że zgodnie z ustaleniami Komitetu Sterującego z 23 kwietnia 2024 r., do sporządzenia ramowego planu / kamieni milowych przejęcia od Ministerstwa infrastruktury BDO zobowiązany został IOŚ-PIB.¹²⁹ Ponadto dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „W związku z wnioskiem Ministerstwa złożonym do KPRM w celu wpisania projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, był on dwukrotnie przedmiotem rozpatrywania (w dniu 8 i 22 lipca 2024 r.) przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu (ZPPR). Ostatecznie do dnia zakończenia kontroli przedmiotowy wniosek o wpis do wykazu nie uzyskał jednak w trakcie tych dwóch posiedzeń ZPPR zgody na wpis projektu ustawy do ww. wykazu, ze względu na zastrzeżenia zgłaszane przez Ministerstwo Finansów (MF). Przy czym wyjaśnienia do zastrzeżeń MF były udzielane zarówno ustnie, w trakcie tych posiedzeń ZPPR [...]”.

(akta kontroli str. 1317-1324, 1332-1335, 1337-1342)

W Ministerstwie zadania określone w Kpgo 2022 monitorowane były na potrzeby sporządzenia co 3 lata sprawozdań z jego realizacji.

Dyrektor DGO wyjaśnił, że monitorowanie wykonywania zadań wynikających z Kpgo 2022 odbywało się m.in. poprzez rozsyłanie ankiet internetowych, które służyły do badania wybranych aspektów gospodarki odpadami komunalnymi. Ponadto wyjaśnił, że:

- wyniki ww. badań opisane były w notatkach sporządzonych przez pracowników DGO,
- monitoring prowadzony był także poprzez weryfikację danych w corocznie składanych przez marszałków województw w sprawozdaniach z realizacji zadań dotyczących wytwarzania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych,
- monitorowano w ten sposób działania podejmowane przez poszczególne gminy m.in. w zakresie recyklingu odpadów.

Pomiędzy okresem sprawozdawczym z realizacji Kpgo 2022, w celu weryfikacji stanu realizacji zadań przypisanych poszczególnym podmiotom 15 maja 2023 r. DGO rozesłał pismo do ministrów, którym przypisano w Kpgo 2022 określone zadania¹²⁹ oraz do wszystkich komórek wewnętrznych Ministerstwa z prośbą o przekazanie informacji na temat realizacji środków i instrumentów służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, zawartych w załącznikach nr 4a i 5 ustawy o odpadach. Następnie 3 listopada 2023 r. wystosowano do jednostek realizujących zadania określone w KPZPO pismo o przekazanie danych o działaniach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym odpadów żywności.

(akta kontroli str. 369-381, 552-561, 886-898)

W marcu 2023 r. DGO zwrócił się o przedstawienie informacji odnośnie do praktyki stosowania prawa w zakresie produktu ubocznego, pytając m.in. o liczbę:

- rozpatrywanych zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny,
- wydanych decyzji o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny,
- wydanych decyzji potwierdzających spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny oraz

¹²⁹ Pismo znak: DGO-PGO.450.1.2023.AM, 2560240.10016454.8082218, W rozdzielniku: Minister Aktywów Państwowych, Minister Cyfryzacji, Minister Edukacji i Nauki, Minister Finansów, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Infrastruktury, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Obrony Narodowej, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Rozwoju i Technologii, Minister Sportu i Turystyki, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Sprawiedliwości, Minister Zdrowia.

- wskazanie jakich rodzajów przedmiotów lub substancji oraz procesów produkcyjnych dotyczyły rozpatrywane zgłoszenia i wydane decyzje.
(akta kontroli str. 308-321)

DGO uzyskał odpowiedzi od marszałków województw. Dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „[...] Dane przekazane przez marszałków województw [...] były zebrane na potrzeby pozyskania informacji o skali wydanych zgód w tym zakresie i stanowiły dane robocze niezbędne do prowadzenia spraw związanych z produktami ubocznymi [...] Proces zebrania przez Departament Gospodarki Odpadami powyższych danych nie wynika z obowiązku nałożonego przepisami prawa, a wyłącznie z własnej inicjatywy Departamentu. W związku z tym nie istnieje również obowiązek agregacji danych. Sposób i forma przekazania danych przez marszałków województw zostały uznane przez Departament za wystarczające i niewymagające ich agregacji.”
(akta kontroli str. 528-530)

Dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że monitorowanie ilości i rodzajów odpadów, które utraciły status odpadów odbywa się m.in. pośrednio w ramach monitorowania osiągania przez Polskę poziomów ponownego użycia odpadów i ich recyklingu, jak również ograniczania składowania. Ponadto wyjaśnił m.in., że: „[...] od 1 stycznia 2022 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw [...], która wprowadziła m.in. zmiany w zakresie danych ujmowanych w sprawozdaniach podmiotów, poprzez dodanie informacji o utracie statusu odpadów wraz z podaniem rodzajów powstałych produktów i materiałów [...] Wskazane powyżej dane były ujęte po raz pierwszy w sprawozdaniach podmiotów złożonych za 2022 r. [...]”. Tymczasem poziomy ponownego użycia odpadów i ich recyklingu, jak również ograniczania składowania obliczane w arkuszach kalkulacyjnych są na podstawie danych z BDO.
(akta kontroli str. 308-321, 397-402)

Dodatkowo dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „[...] Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie zbiera informacji o masie przedmiotów lub substancji, które przestały spełniać warunki uznania za produkt uboczny, o których mowa w art. 10 ustawy [...] o odpadach. Niemniej należy wskazać, że w momencie gdy przedmioty lub substancje przestają spełniać warunki uznania za produkt uboczny stają się odpadami, co oznacza że postępowanie z nimi powinno odbywać się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o odpadach [...]”.
(akta kontroli str. 369-381)

W celu pozyskania danych i informacji dla opracowania sprawozdań z realizacji zadań wynikających z wpgo, przed wprowadzeniem Modułu Raportowego w czerwcu 2024 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego wystąpił¹³⁰ do Ministra o wygenerowanie raportów i przekazanie danych z systemu BDO niezbędnych do opracowania sprawozdania z realizacji wpgo obejmującego lata 2020-2022. Marszałek wskazał, że obecna funkcjonalność systemu BDO nie pozwala na samodzielnie wygenerowanie z BDO zestawień dla województwa.

Do Ministerstwa wpłynęło w ww. sprawie również pismo spółki, która realizuje na zlecenie Zarządu Województwa Mazowieckiego wykonanie przedmiotowego sprawozdania. Wydział BDO zwrócił się pisemnie 19 czerwca 2023 r. do IOŚ-PIB o przygotowanie odpowiednich zestawień. Tabele zostały przekazane do spółki drogą elektroniczną 20 września 2023 r. Natomiast odpowiedź na pismo Marszałka Województwa Mazowieckiego została wysłana 5 października 2023 r. (po 115 dniach).

(akta kontroli str. 792-800, 801-812, 899-911, 1052-1054, 1068-1075, 1094-1100)

¹³⁰ Pismo z 12 czerwca 2023 r., znak PZ-OP-I.7011.6.2023.JK.

Odnosząc się do uwag zgłaszanych przez marszałków województw w zakresie problemów z BDO, dyrektor DGO wyjaśnił: „Do Ministerstwa wpływają zgłoszenia różnymi kanałami komunikacyjnymi (np. pismami, mailowo, telefonicznie, podczas spotkań z interesariuszami, w ramach prac zespołów doradczych, uzgodnień i konsultacji publicznych projektów ustaw oraz rozporządzeń itp.). W związku powyższym nie ma jednego rejestru zgłoszeń z uwagami marszałków do działania BDO, który obejmowałby jednocześnie wszystkie ww. ścieżki kontaktu. Ponadto należy zauważyć, że za obsługę problemów technicznych w funkcjonowaniu BDO odpowiada Wykonawca Systemu, tj. IOŚ-PIB. W tym celu udostępniono użytkownikom (w tym urzędom marszałkowskim) następujące kanały komunikacji: czat, formularz kontaktowy, infolinia BDO. W przypadku urzędów marszałkowskich IOŚ-PIB przewidział dedykowaną im infolinię oraz dedykowany formularz kontaktowy. Informacje przekazywane przez pracowników Ministerstwa w zakresie BDO (czy to przez infolinię merytoryczną czy w odpowiedziach na pisma lub inne ww. kanały kontaktu) dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z interpretacją przepisów odpowiednich ustaw związanych z gospodarką odpadami.”.

(akta kontroli str. 528-538)

Korespondencja obejmująca zagadnienia dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu wpływająca do Ministerstwa przekazywana była do Biura Kontroli i Audytu¹³¹, Biura Ministra lub do właściwego departamentu merytorycznego (DGO lub DIŚ). W latach 2018-2023 (do 30 września) w rejestrze skarg i wniosków¹³² prowadzonym przez BKA zarejestrowano 82 sprawy z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu¹³³. W toku kontroli stwierdzono 3 sprawy¹³⁴, które figurowały w rejestrach BKA, jako skargi, a po przekazaniu do departamentu merytorycznego zostały przekwalifikowane bez informowania BKA. W latach 2018-2023, kiedy wpłynęły te sprawy nie było regulacji wewnętrznych zobowiązujących komórki merytoryczne do przekazywania informacji o zmianie kwalifikacji. Dopiero w 2022 r. w „Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska”¹³⁵ została uregulowana kwestia zgłaszania przez Departament merytoryczny przekwalifikowania sprawy i weryfikacja tego przekwalifikowania przez BKA (§ 5 pkt 3, 4.). W czerwcu 2024 r. w Ministerstwie sporządzono „Analizę przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w 2023 r.”. Główne problemy ujęte w tej analizie dotyczyły nieinformowania Biura Kontroli i Audytu o skargach i wnioskach wpływających bezpośrednio do komórek organizacyjnych; zmianie kwalifikacji sprawy z wniosku/skargi na wystąpienie obywatelskie, nieterminowego rozpatrywania spraw, bez powiadamiania skarżących/wnioskodawców o przedłużeniu terminu w danej sprawie.

(akta kontroli str. 332-346, 403-420, 486-496, 657-672; 1010-1034; 1410-1421d)

Koordinowanie zadań Ministra w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków było realizowane w BKA niezgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie procedurami wewnętrznymi, tj. z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym BKA¹³⁶ oraz

¹³¹ Dalej: „BKA”.

¹³² Zgodnie z art. 32 ust 1 pkt 5 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 10), a wcześniej: § 24 ust 1 pkt 4 tego regulaminu (Dz. Urz. MK. z 2020 r. poz. 28; Dz. Urz. MŚ. z 2016 r. poz. 41).

¹³³ Z czego 14 w 2018r., 13 w 2019r., 16 w 2020 r., 17 w 2021 r., 10 w 2022r. i 12 w 2023 r.

¹³⁴ DGO-II.055.2.2020 (rejestr BKA 538/2019), DGO-OP.055.1.2022.TZ (rejestr BKA 1/2022), DGO-OP.055.95.2020.AŁ (rejestr BKA 380/2020)

¹³⁵ Instrukcja podpisana 22 sierpnia 2022 r., weszła w życie 16 listopada 2022 r.

¹³⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywało 8 regulaminów zatwierdzonych: 28 września 2017 r., 26 lutego 2018 r., 1 października 2018 r., 30 lipca 2020 r., 1 lutego 2021 r., 8 lipca 2022 r., 12 sierpnia 2022 r. oraz 24 lutego 2023 r.

z instrukcją w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji¹³⁷ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 522-527, 813-829)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister jako organ właściwy do nadzoru nad realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami nie doprowadził do tego, aby utworzona na podstawie art. 79 uod BDO stanowiła narzędzie służące do rzetelnego monitorowania rynku odpadów – m.in. w zakresie zapobiegania ich powstawaniu oraz recyklingu – a tym samym nie zapewnił rzetelnej realizacji działania rekomendowanego w Kpgo 2022¹³⁸. Wpływ na to miał sposób funkcjonowania narzędzi w Module Raportowym, brak Modułu Potwierdzeń, jak również brak rejestru korekt i brak alertów o błędnie wprowadzonych danych. Nie bez znaczenia było także rozproszenie odpowiedzialności za funkcjonowanie BDO między Ministerstwo i IOŚ-PIB. W związku z tym bieżący monitoring rynku odpadów w ww. zakresie prowadzony był w Ministerstwie w sposób niewystarczający z powodu: długotrwałego (trwającego nawet do kilku miesięcy -115 dni) procesu pozyskania danych o odpadach z BDO oraz braku możliwości rzetelnej weryfikacji danych w niej gromadzonych pod kątem ich rzetelności i spójności. Skutkiem powyższego organy administracji publicznej nie miały rzetelnej wiedzy w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

1.1. Minister nie zapewnił pełnej funkcjonalności BDO jako narzędzia służącego do rzetelnego monitorowania rynku odpadów, co znajduje swoje potwierdzenie:

a) W niedostępnienu użytkownikom BDO narzędzia pozwalającego na automatyczne przetwarzanie i agregowanie danych (bez angażowania w ten proces IOŚ-PIB), tj.:

- Gotowego Modułu Raportowego¹³⁹, który miał być przekazany użytkownikom BDO do 30 czerwca 2024 r.¹⁴⁰ – zgodnie z Porozumieniem Projektu. W czerwcu 2024 r. marszałkom województw został udostępniony – do testowania – Moduł Raportowy z wersją pilotażową raportów predefiniowanych, który umożliwiał wygenerowanie danych na potrzeby wpgo, ale nie zawierał funkcjonalności pozwalających na sporządzanie raportów o odpadach z okresu wieloletniego, a także generował raporty z danymi pochodzącymi zarówno ze sprawozdań zatwierdzonych, jak i niezwyfikowanych.

(akta kontroli str. 1126-1135, 1441-1446)

Podsekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśniła m.in., że: „Projekt był opóźniony w momencie objęcia przeze mnie urzędu. W grudniu 2023 r. podjęłam decyzję o tym, że projekt bez Modułu Raportowego nie może zostać zakończony [...]”.

¹³⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały instrukcje z 11 lipca 2016 r., 27 lipca 2018 r., 8 czerwca 2020 r. oraz 16 listopada 2022 r., dalej: „Instrukcja w sprawie skarg”.

¹³⁸ „Opracowanie i wdrożenie BDO, umożliwiającej monitoring wdrażania ZPO”. ZPO – zapobieganie powstawaniu odpadów – dopisek kontrolera NIK.

¹³⁹ Według Porozumienia Projektu Moduł Raportowy to: hurtownia danych umożliwiająca generowanie dowolnych raportów z danych zgromadzonych w BDO – dla Ministerstwa; rozszerzalne repozytorium raportów generowanych z bazy danych BDO – dla użytkowników BDO (ma umożliwić: generowanie raportów przez użytkowników BDO wg zdefiniowanych kryteriów, generowanie raportów po wskazanych przez użytkownika parametrach, wskazanie przez użytkownika kryteriów filtrowania i sortowania danych na wygenerowanym raporcie, podgląd i generowanie raportów do wskazanego przez użytkownika formatu pliku).

¹⁴⁰ Pierwotny termin – 31 grudnia 2021 r. – został zmieniony aneksem nr 6 z 22 lutego 2024 r. do Porozumienia Projektu na 30 czerwca 2024 r.

Priorytetem było dla mnie uruchomienie Modułu Raportowego, który jest podstawą funkcjonalności systemu [...]”.

(akta kontroli str. 1337-1342)

Naczelnik Wydziału BDO oświadczyła m.in., że: „[...] Moduł Raportowy oparty na raportach predefiniowanych w wersji pilotażowej został przekazany do wszystkich jednostek administracji publicznej w czerwcu 2024 r. Moduł zaciąga dane tylko ze sprawozdań zatwierdzonych i złożonych. Wprowadzono możliwość generowania raportów standardowych i niestandardowych. Raporty standardowe służą do generowania raportów na potrzeby sprawozdań składanych przez organy i obecnie z listy rozwijanej można wybrać Raporty do WPGO. Po zdefiniowaniu roku i województwa generowane są dane wg tabeli przewidzianych w sprawozdaniu. Są w formie pliku Excel i są spakowane w folderze zip. Dane można generować tylko dla jednego roku – okres wieloletni nie jest jeszcze dostępny [...]”.

(akta kontroli str. 1216-1217)

Dyrektor IOŚ-PIB zeznał m.in., że: „[...] Początkowo opis tego modułu był bardzo ogólny i bardzo szeroki. Zgłaszaliśmy wątpliwości co do sprecyzowania, jakie konkretnie raporty mają być generowane. Wymagania dla Modułu Raportowego zostały uszczegółowione i w ramach tego modułu miały powstać: hurtownia danych dla GIOŚ i moduły raportów predefiniowanych. Udostępniliśmy Ministerstwu hurtownię danych, która spełnia te kryteria szerokiego dostępu do danych. Zostało przygotowanych 137 raportów predefiniowanych na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego przez urzędy marszałkowskie. Zostały one udostępnione w czerwcu 2024 r. w postaci Modułu Raportowego urzędom marszałkowskim, które na bieżąco zgłaszają uwagi do tego narzędzia. Urzędy marszałkowskie wskazują, co powinno zostać jeszcze dodane lub jaka funkcjonalność zmieniona [...]”.

(akta kontroli str. 1317-1324)

Do zakończenia kontroli Ministerstwo nie odebrało formalnie Modułu Raportowego. Jak wskazała naczelnik Wydziału BDO: „Do chwili obecnej dokonano już odbioru ilościowego [...] natomiast finalizowany jest jeszcze odbiór jakościowy, w którym DGO oczekuje na odniesienie się wykonawcy (IOŚ-PIB) do zgłoszonych uwag zamawiającego (DGO). Do marszałków województw została przekazana ankieta dotycząca oceny Modułu Raportowego. Wyniki testów wskazywały na nadal ograniczoną funkcjonalność Modułu Raportowego, tj. brak możliwości sporządzania raportów z okresu wieloletniego oraz zaciąganie danych zarówno ze sprawozdań zatwierdzonych, jak i niezweryfikowanych. W Ministerstwie do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono analizy wyników testów. Ponadto w DGO nie przeanalizowano przekazanych przez IOŚ-PIB wyników ankiety satysfakcji w celu podjęcia ewentualnych dalszych działań”. Ponadto Naczelnik Wydziału BDO stwierdziła m.in., że: „Z powodu utrzymujących się ograniczonych zasobów osobowych w Wydziale BDO (którego pracę nadzoruję) i wynikającą z tego koniecznością priorytetyzacji realizowanych zadań [...], a także trwający jeszcze okres urlopowy, otrzymane ankiety satysfakcji nie zostały w całości przeanalizowane w celu podjęcia ewentualnych dalszych działań”.

(akta kontroli str. 1406-1409)

b) W nieutworzeniu dla użytkowników BDO narzędzia pozwalającego na prowadzenie w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling oraz zaświadczeń wymaganych przepisami ustaw produktowych, tj.:

– Modułu Potwierdzeń¹⁴¹ – przewidzianego w Porozumieniu Projektu BDO do utworzenia (w brzmieniu do 9 października 2023 r.); wymóg utworzenia tego modułu usunięto z Porozumienia Projektu aneksem nr 5 z 10 października 2023 r., nie ustalając terminu na jego przywrócenie. Tym samym doprowadzono do sytuacji, w której nieuruchomienie tego modułu do końca 2024 r. – bez jednoczesnej zmiany przepisów dotyczących postaci, w jakiej podmioty gospodarujące odpadami opakowaniowymi oraz odpadami poużytkowymi powinny prowadzić dokumenty potwierdzające recykling – spowoduje brak narzędzi do prowadzenia tych dokumentów w formie elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2018/852 nakładającą obowiązek elektronicznego prowadzenia rejestrów.

(akta kontroli str. 1126-1135; 1297-1304, 1307-1313, 1317-1323; 1441-1446)

Zdaniem NIK było to działanie niecelowe w kontekście obowiązujących przepisów przejściowych pozwalających na sporządzanie odpowiednich dokumentów i potwierdzeń w formie papierowej końca do 2024 r.¹⁴²

c) W wynikach oględzin BDO przeprowadzonych w dniach 28 września 2023 r. i 11 lipca 2024 r. oraz w innych źródłach dowodowych. Oględziny przeprowadzone 28 września 2023 r. wykazały, że:

- z powodu sposobu funkcjonowania narzędzi wykorzystywanych w ramach Modułu Raportowego (tj. hurtowni danych i raportów predefiniowanych) niemożliwe było bezpośrednie wygenerowanie w JAP-BDO danych pozwalających na bieżące monitorowanie rynku odpadów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia ich recyklingu chociażby danych dotyczących osiąganych poziomów zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów, wskazanych w art. 79 ust 2 pkt 4 ustawy o odpadach.
- pracownicy DGO podczas oględzin potrzebowali wsparcia technicznego pracowników IOŚ-PIB, a mimo tego nie mogli wygenerować w tym czasie raportów z Modułu Ewidencji odpadów, zarówno w zakresie masy odpadów wytworzonych w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów), jak i w zakresie masy odpadów przetworzonych w procesach recyklingu w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów);
- dane z Modułu Sprawozdawczości dostępne w danym momencie (dla wybranych kodów odpadów) i tylko w zakresie wybranego województwa, bez możliwości pobrania danych z wielolecia.
- w Module Sprawozdawczości dane o masie odpadów przetworzonych w procesach recyklingu w poszczególnych województwach (dla wybranych kodów odpadów) były niedostępne bez predefiniowania, określania zawartości raportu w zakresie żądanych danych;
- korekty wprowadzone w kartach przekazania odpadu widać było na poziomie szczegółowych danych w karcie, ale nie było rejestru tych korekt, co

¹⁴¹ Narzędzie do prowadzenia w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling (DPO, DPR, EDPO, EDPR) oraz zaświadczeń wymaganych przepisami tzw. „ustaw produktowych”, wskazanych w Porozumieniu Projektu (BDO do 9 października 2023 r.).

¹⁴² Art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw oraz z art. 15, 16 i 18 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

powodowało konieczność otwierania kolejnych plików w celu znalezienia poprawionych danych;

- w przypadku sprawozdań marszałków województw i gmin można było wyfiltrować sprawozdania skorygowane, jednak nie można było automatycznie ustalić, które dane podlegały korekcie;
- wygenerowanie danych z modułów: Ewidencji Odpadów i Sprawozdawczości dla 2 różnych dat było możliwe, jednak BDO nie umożliwiała sprawdzenia, w którym miejscu zestawienia nastąpiła zmiana w stosunku do poprzedniego zestawienia (można to było ustalić za pomocą odpowiednich narzędzi do analiz jakości danych lub zapytań – z hurtowni danych – co wymagało przynajmniej kilku dni i dodatkowego nakładu pracy pracowników DGO oraz IOŚ-PIB);
- ustalenie przyczyn rozbieżności między danymi z BDO a danymi przekazanymi do GUS za 2020 r. było niemożliwe, gdyż nie można było ustalić korekt wprowadzonych do BDO od czasu przekazania danych do GUS w celu sporządzenia raportu jakości;
- możliwe było wygenerowanie raportów z 2 dat, jednak porównanie ich w BDO było niemożliwe (mogło to nastąpić poza BDO, w wyniku prac analitycznych, np. przy użyciu arkuszy kalkulacyjnych).

Podczas ww. oględzin pracownik IOŚ-PIB wyjaśnił, że: bezpośrednio w trakcie oględzin nie można wygenerować danych do tabeli, proces jest czasochłonny i wymaga stworzenia odpowiedniej „formatki” do zaciągnięcia danych z hurtowni danych, oraz że pracownicy IOŚ-PIB muszą napisać kod SQL lub skorzystać z wcześniejszych „formatek”.

Ustalony w trakcie ww. oględzin brak narzędzia umożliwiającego użytkownikowi BDO generowanie dowolnych raportów z danych zgromadzonych w BDO, oraz różnice w zakresie pobieranych danych za pomocą raportów predefiniowanych (m.in. z uwagi na korekty składane w BDO), utrudniały rzetelne porównanie ww. danych w poszczególnych latach. BDO generowała dane w czasie aktualnym bez możliwości wglądu w rejestr korekt, gdyż takowy nie istniał.

(akta kontroli str. 397-402, 792-812, 1068-1075, 1076-1078, 1079-1093, 1094-1100)

Sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że wraz z uruchomieniem Modułu Ewidencji i Modułu Sprawozdawczości w BDO marszałkowie województw uzyskali poprzez JAP-BDO możliwość podglądu prowadzonej ewidencji przez konkretne podmioty działające na terenie danego województwa, co wcześniej nie było możliwe, gdyż dokumenty te były prowadzone w formie papierowej.

Główny specjalista w Zespole BDO podczas ww. oględzin oświadczył m.in., że: „[...] dla Ministerstwa najważniejsze są dane z Modułu Sprawozdawczości i Ministerstwo nie weryfikuje danych z Modułu Ewidencji; Ministerstwo posiadało możliwość podglądu danych np. na potrzeby organów, które mają swój dostęp do BDO.”.

(akta kontroli str. 382-396, 792-800)

Z powodu braku możliwości weryfikacji, jakie i w jakim czasie wprowadzano korekty, utrudnione było ustalenie przyczyn rozbieżności między danymi z BDO a danymi przekazanymi do GUS za 2020 r. BDO nie stanowiła więc źródła uzyskania wiarygodnych danych.

Ponadto BDO nie posiadała funkcji, która umożliwiłaby wyliczanie dla całego kraju poziomów wskazanych w art. 79 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpadach, zgodnie z którym

w BDO powinny być gromadzone informacje o osiągniętych poziomach: zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów.

Zastępca dyrektora DGO wyjaśniła: „W BDO nie ma funkcji wyliczania poziomów odzysku, recyklingu i zbierania. Przykładowo Wydział Odpadów Komunalnych wylicza te poziomy na podstawie danych z BDO. Inne wydziały wyliczają sobie różne wskaźniki na podstawie danych z BDO, głównie za pomocą arkuszy kalkulacyjnych.”.

(akta kontroli str. 257-276, 397-402, 792-800)

Dyrektor DGO wyjaśnił m.in., że: „[...] wskazany w art. 79 ust 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach zakres danych nie wskazuje na obowiązek gromadzenia tych danych w BDO w skali kraju. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami obowiązek osiągania odpowiedniego poziomu ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych został nałożony wyłącznie na gminę, co również zostało ujęte w zakresie sprawozdania wójta burmistrza lub prezydenta miasta dotyczącego realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.”.

(akta kontroli str. 886-898)

W efekcie w Ministerstwie korzystano – na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz na potrzeby opracowania Kpgo 2028 – głównie z danych sprzed 5-ciu lat pochodzących z CSO i GUS.

Pracownicy Ministerstwa nie mieli możliwości bezpośredniego wygenerowania raportów z BDO m.in. na potrzeby sprawozdań z Kpgo 2022 i na cele tworzenia strategicznych dokumentów planistycznych, m.in. do tworzenia Kpgo 2028.

Sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że ze względu na przepisy epizodyczne obowiązujące w 2020 r. (zmianie uległy terminy składania w BDO wszystkich sprawozdań za 2019 r. na trzeci i czwarty kwartał 2020 r.) trwała jeszcze jednoczesna weryfikacja przez urzędy marszałkowskie sprawozdań złożonych za 2019 r. i 2020 r., dlatego w tamtym okresie nie było możliwe wykorzystanie tych danych z BDO do opracowywania Kpgo 2028. Ponadto wyjaśnił, że dlatego do tego celu zostały wykorzystane dane za 2017 r. i 2018 r. pochodzące z CSO oraz dane z GUS. Dodał także, że przesunięcie terminów składania sprawozdań miało charakter jednorazowy, natomiast w 2021 r. podmioty i organy zobowiązane były do składania sprawozdań w dotychczasowych terminach.

(akta kontroli str. 257-276, 440-460, 792-800)

Sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił: „Analiza i ocena danych gromadzonych w BDO jest prowadzona w DGO przez poszczególne wydziały i zespoły w ramach przygotowywanych przez nie sprawozdań krajowych z realizacji zadań wynikających z poszczególnych dyrektyw związanych z gospodarką odpadami. Każdy wydział lub zespół, w zależności od zakresu tematycznego ww. dyrektyw, dokonuje oceny przydatności i wiarygodności danych z BDO za określony rok sprawozdawczy, porównując m.in. badane wartości z lat poprzednich, a po ich analizie wykorzystuje do przygotowania odpowiedniego sprawozdania.”.

(akta kontroli str. 382-396)

Dyrektor DGO wyjaśnił: „W Departamencie nie jest prowadzona szczegółowa ewidencja takich analiz przez poszczególnych pracowników poszczególnych wydziałów, ponieważ takie analizy mają charakter prac roboczych.”.

(akta kontroli str. 886-898)

Zdaniem NIK przeprowadzanie analiz, których wyniki wykorzystuje się do opracowania sprawozdania, powinno pozostawiać ślad rewizyjny potwierdzający wykonanie tych analiz.

Ogłędziny BDO przeprowadzone 11 lipca 2024 r. wykazały, że:

- w Module Ewidencji karta przekazania odpadów, po wygenerowaniu przez przekazującego, była automatycznie udostępniana wskazanemu w niej podmiotowi transportującemu oraz przyjmującemu; ponadto, jeżeli przedsiębiorca nie sporządził karty ewidencji dla danego kodu odpadu w danym roku bądź zastosował błędną klasyfikację odpadów, to po upływie roku rozliczeniowego nie mógł sporządzić korekty karty ewidencji odpadu dla danego kodu, lub założyć nowej karty ewidencji odpadu, natomiast mógł wprowadzić korekty do sprawozdania za dany rok;
- Moduł Sprawozdawczości znajdujący się w rejestrze BDO przeznaczony był dla użytkowników BDO i służył jedynie do składania sprawozdań do właściwego organu, czyli w przypadku przedsiębiorcy do gminy lub do marszałka województwa, a w przypadku marszałka województwa do Ministra; dane o odpadach wprowadzane były przez przedsiębiorców do sprawozdań „ręcznie”, nie było możliwe zaciągnięcie danych z Modułu Ewidencji;
- nie było alertów o błędnie wprowadzanych danych; nie było rejestru korekt wskazującego, która dana została skorygowana; skorygowane sprawozdania, przekazane do korekty, można było wyfiltrować; nie było możliwości zapakowania całego sprawozdania do jednego pliku; nie można było wydrukować całości sprawozdania; wydrukować można było jedynie pojedyncze działy.

Odnosząc się do wykazanego w trakcie oględzin braku funkcjonalności umożliwiającej pobieranie danych z Modułu Ewidencji do sporządzanych rocznych sprawozdań o odpadach, w tym odpadach komunalnych, dyrektor IOS-PIB zeznał, że: „Taka funkcja nigdy nie była określona w wymaganiach. Ministerstwo nie przewidziało takiej funkcji. Wprowadzenie takich możliwości zależy od Ministerstwa. Logika całego systemu jest inaczej skonstruowana i wprowadzenie takiej zmiany jest bardzo trudne. Inicjowaliśmy rozmowy z Ministerstwem na temat wprowadzenia takiej funkcji w oparciu o uwagi otrzymane od użytkowników. Rozmowy nie przyniosły rezultatu.”.

Jednocześnie podsekretarz stanu przyznała m.in., że: „[...] Obecnie celem Ministerstwa jest przede wszystkim zamknięcie fazy produkcyjno-wdrożeniowej i przejście do fazy rozwojowej BDO. W związku z tym, dopiero w następnej fazie będą podejmowane kolejne decyzje związane m.in. z ewentualną analizą możliwości większej korelacji danych Modułu Ewidencji z Modułem Sprawozdawczości.”.

(akta kontroli str. 1297-1305, 1317-1323, 1337-1342-)

Odnosząc się do braku alertów informujących o błędnie wskazanych ilościach odpadów lub wskazujących jednostkę miary, w której dana powinna być wprowadzona do systemu BDO, dyrektor IOS-PIB zeznał: „Powinny być takie alerty jedynie w postaci „Tool tip”, czyli wskazówek w jakich jednostkach powinna zostać wprowadzona wartość. Do tej pory Ministerstwo nie zgłosiło zapotrzebowania na taką funkcjonalność, zatem nie została ona wprowadzona przez IOS-PIB”.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśniła: „Przypominam sobie rozmowy o alertach. Kilka miesięcy temu poprosiłam o szkolenie, aby mi pokazano system BDO. Sama zauważyłam, że przydałyby się alerty w tym systemie. Przypominam,

że nadal jesteśmy w fazie projektowej i naszym priorytetem jest zakończenie projektu BDO. Prawdopodobnie nie było to zgłaszane do IOŚ-PIB, ale zostanie zgłoszone w przyszłości m.in. razem z API dla Policji i Prokuratury.”.

Ponadto dyrektor DGO odnośnie wprowadzenia do systemu BDO alertów informujących o błędnie wskazanych ilościach odpadów i system powinien informować o błędach zeznał: „Uważam, że trzeba dodać taką funkcję, ale jest to trudne zadanie.”

(akta kontroli str. 1317-1323)

Istotną przyczyną braku pełnej funkcjonalności BDO (o czym mowa wyżej) było niezapewnienie wystarczającej infrastruktury informatyczno-technicznej dla BDO. W latach 2018-2024 w rejestrze ryzyk identyfikowanych przez Zespoły BDO corocznie rejestrowano ryzyko w ww. zakresie. Jego materializacja była m.in. uzasadnieniem dla ustalenia w aneksie nr 6 do Porozumienia Projektu nowych terminów przekazania poszczególnych modułów użytkownikom BDO, a także podejmowania przez DI działań w celu skorzystania z infrastruktury innych jednostek, tj. kolejno ZUS i NASK S.A.

(akta kontroli str. 1126-1135; 1307-1313, 1317-1323, 1422-1426, 1441-1446)

Kierownik Projektu BDO 31 lipca 2024 r. wyjaśnił m.in. że: „Od 2019 r. [...], tj. od początku realizacji Projektu systemu teleinformatycznego BDO [...] identyfikowano ryzyko niewystarczającej infrastruktury informatycznej/technicznej, które każdego roku materializowało się, a także było przyczyną ustalania w kolejnych aneksach do Porozumienia nowych terminów przekazania poszczególnych modułów użytkownikom BDO. Skutkiem powyższego jest niezakończenie projektu BDO, która jest nadal w fazie projektowo-wdrożeniowej. Zgodnie z ustaleniami kontroli infrastruktura techniczna/informatyczna miała być zapewniona przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. [...] Niewystarczająca infrastruktura techniczna wynikała z wyraźnego braku rozdziału odpowiedzialności pomiędzy nadzorowaniem, a zarządzaniem infrastrukturą techniczną. W aneksie nr 5, w którego przygotowaniu uczestniczyłem, rozbito odpowiednie odpowiedzialności, aby zminimalizować ryzyka niewykonywania zadań. [...] Żeby system działał musi być infrastruktura danych i aplikacja. Za pierwszą kwestię odpowiada Ministerstwo a za drugą IOŚ-PIB na podstawie poleceń DGO MKIŚ. IOŚ-PIB dostaje ok. 10 mln zł z NFOŚiGW średniorocznie za tworzenie, konfigurowanie i utrzymanie modułów w BDO, w tym prace programistyczne. [...] W mojej ocenie nie ma obecnie ryzyka niewystarczającej infrastruktury informatycznej, gdyż na bieżąco Zespół ds. Zapewnienia Infrastruktury realizuje zapotrzebowanie IOŚ-PIB na sprzęt potrzebny na wprowadzanie kolejnych modułów. Zespół ds. Zapewnienia Infrastruktury prowadzi analizę pod kątem zapotrzebowania nowego sprzętu, a także aktualizacji tego, którego wsparcie techniczne ulega przedawnieniu. [...] Potencjalnie jest to ryzyko najbardziej znaczące dla IOŚ-PIB. Tego ryzyka nie ma po stronie DI MKIŚ, gdyż zapewniliśmy wszystkie potrzebne sprzęty. [...]”.

(akta kontroli str. 1307-1316; 1441-1446)

Dyrektor DGO 29 lipca 2024 r. zeznał, że: „Obecnie ta infrastruktura techniczna nie jest wystarczająca, gdyż sprzęt wymaga wymiany. I na ten cel brakuje około 10 mln zł na zakupy sprzętu wchodzącego w skład infrastruktury technicznej. Były pomysły, plany wykorzystania infrastruktury technicznej ZUS w zakresie utrzymania BDO.”.

(akta kontroli str. 1297-1307)

Minister zeznała¹⁴³ m.in., że: „[...] jednym z podstawowych narzędzi zarządzania BDO był Komitet Sterujący, który nadawał dynamikę działaniom w kwestii BDO. Zawsze był dylemat czy ulepszać, czy dokończyć wdrażanie pierwotnych założeń projektu. Innych działań w tym obszarze nie pamiętam.”

(akta kontroli str. 1353-1357)

Dyrektor IOŚ PIB zeznał m.in., że: „Zgłaszałem problemy wskazane przez użytkowników dotyczące infrastruktury, niewystarczające zasoby informatyczne powodowały problemy w korzystaniu z BDO, nie umożliwiały wprowadzenia nowych funkcjonalności, które generowały nowe zapytania do bazy i obciążały infrastrukturę informatyczną [...]”

(akta kontroli str. 1317-1326)

1.2. Pomimo, że od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2024 r. na utworzenie i obsługę BDO wydatkowano łącznie 76 661,3 tys. zł¹⁴⁴, baza ta na skutek braku odpowiednich funkcjonalności, opisanych wyżej, nie spełnia celu określonego w Kpgo, tj. nie umożliwia w pełni prowadzenia monitoringu wdrażania zapobiegania powstawania odpadów i ich recyklingu. I tak w szczególności:

- brak funkcji pobierania danych z Modułu Ewidencji do Modułu Sprawozdawczości, w sytuacji gdy występuje możliwość skorygowania sprawozdania bez jednoczesnej korekty karty ewidencji odpadów skutkuje brakiem spójności danych. Poza tym brak takiej funkcji nie wspomaga procesu sporządzania sprawozdań, ponieważ dane do sprawozdań muszą być wprowadzane odrębnie;

Dyrektor DGO zeznał, że „Nie wiem dlaczego tak wymyślili to wytwórcy BDO. Przychyliam się do opinii, że system BDO przedstawia dane niezgodne ze stanem faktycznym, może być taka sytuacja, że te dane nie będą kompatybilne - jeżeli chodzi o moduł ewidencji i moduł sprawozdawczy, te dane nie będą zgadzać się i można wyciągać błędne wnioski. [...] Myślę, że dane z ewidencji nie nadają się do zaciągania do modułu sprawozdawczości i tworzenia z nich sprawozdań, że względu na liczne omyłki, zamienienie jednostki, oraz działania celowe przedsiębiorców podlegające działaniom śledczym. Jest to grzech pierworodny tego, że dane nie były weryfikowane. DGO nie sprawdza tych pomyłek i nie zgłasza ewentualnych pomyłek organom ścigania. Decyzja o braku możliwości wprowadzania korekt w ewidencji została podjęta na początku tworzenia BDO i do tej pory nikt nie zmienił tego stanu rzeczy. Tym sposobem błędne karty prześlizgują się przez system walidacji danych.”

(akta kontroli str. 1297-1305)

- brak funkcji alertów ostrzegających o błędnie wprowadzonych danych skutkowało m.in. wskazywaniem błędnych procesów przetworzenia dla poszczególnych rodzajów odpadów (co zostało stwierdzone w trakcie kontroli w ramach weryfikacji wybranych danych);
- brak funkcji wyliczania poziomów odzysku powoduje, że w celu ustalenia tych poziomów dane są przetwarzane za pomocą arkusza kalkulacyjnego. Zdaniem NIK, brak możliwości automatycznego wyliczania w BDO poziomów zbierania, odzysku i recyklingu odpadów powodował, że BDO nie stanowiła narzędzia do bieżącego monitoringu rynku odpadów w zakresie osiąganych poziomów recyklingu, zwłaszcza w okresach między terminami składania sprawozdań. Tym samym Minister pozbawił się możliwości reagowania w przypadku zmaterializowania się ryzyka nieosiągnięcia określonych w art. 3b ust. 1 pkt 2

¹⁴³ Minister pełniąc funkcję od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.

¹⁴⁴ Łącznie wydatki poniesione w Ministerstwie z budżetu państwa oraz IOŚ-PIB ze środków NFOŚiGW.

ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych-

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK stwierdza, że sposób funkcjonowania BDO w obecnym kształcie nie daje pewności co do rzetelności danych ujętych w tej bazie. Tym samym monitorowanie przez Ministra zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu z wykorzystaniem BDO nie gwarantowało skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów.

2. Do zakończenia kontroli Minister nie zrealizował obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach, tj. pomimo przekazania BDO do użytkowania nie ogłosił w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – w formie komunikatu – informacji o dacie utworzenia BDO. W terminie określonym w ustawie o odpadach, tj. 24 stycznia 2018 r., uruchomiono jedynie Rejestr BDO, co Minister ogłosił w formie komunikatu¹⁴⁵. Tym samym ogłosił informację o uruchomieniu jednego integralnego elementu BDO, tj. rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 752-760)

Były sekretarz stanu w Ministerstwie wyjaśnił m.in., że: „[...] W dniu 24 stycznia 2018 r. został ogłoszony w Monitorze Polskim (Dz. U. poz. 118) komunikat o uruchomieniu rejestru podmiotów wprowadzających produkty, opakowania i gospodarujących odpadami (*Rejestr-BDO*). Przyjęta forma komunikatu, mówiąca o uruchomieniu funkcjonującego w ramach BDO integralnego elementu, jakim jest *Rejestr-BDO*, wynikała z terminów uruchamiania poszczególnych elementów BDO, określonych w przepisach ustawy o odpadach. Przepisy ustawy o odpadach wskazywały, że w ww. terminie w BDO powinien zacząć funkcjonować jedynie *Rejestr-BDO*, co oznacza, że ww. komunikat jest równoznaczny z uruchomieniem systemu BDO. Należy mieć na uwadze, że pozostałe Moduły – Ewidencji i Sprawozdawczości, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie mogły zostać uruchomione z dniem 24 stycznia 2018 r., a wynikało to z przepisów przejściowych ustawy. W przypadku ewidencji, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2422), do dnia 31 grudnia 2019 r. obowiązywała forma papierowa prowadzenia ewidencji na podstawie wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 819). Natomiast w przypadku sprawozdawczości, zgodnie z przepisem przejściowym wskazanym w art. 237aa ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach utrzymane zostały dotychczasowe przepisy dotyczące składania sprawozdań za 2017 i 2018 r. z poszczególnych ustaw dotyczących gospodarki odpadami w formie papierowej, których wzory określały odrębne rozporządzenia. Podkreślić należy, że w obydwu przypadkach wzory sprawozdań i dokumentów ewidencji, a także ich zakres wskazano w odpowiednich rozporządzeniach; przestały obowiązywać od 1 stycznia 2020 r. W związku z powyższym uruchomienie Modułu Ewidencji i Sprawozdawczości, w zmienionym zakresie i formie elektronicznych formularzy mogło nastąpić dopiero od 1 stycznia 2020 r. [...] należy uznać, że utworzenie rejestru było tożsame z utworzeniem BDO. Nie jest możliwe bowiem utworzenie elementu bazy danych bez utworzenia samej bazy [...] Uruchomienie BDO miało charakter czynności materialno-technicznej, która polegała na uruchomieniu systemu

¹⁴⁵ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M. P. z 2018 r. poz. 118).

teleinformatycznego, w którym BDO jest prowadzona [...] obowiązek w zakresie komunikatu został zrealizowany. Utworzenie BDO miało charakter jednorazowy, a późniejsze dodawanie kolejnych modułów stanowiło i będzie stanowić jedynie rozwój istniejącej już bazy [...] przyjęta forma komunikatu z 24 stycznia 2018 r. nie została w żaden sposób zakwestionowana przez Rządowe Centrum Legislacji [...].”

(akta kontroli str. 755-760)

W rozumieniu przepisów ustawy o odpadach BDO stanowi całość (art. 79 ust. 1 i 2 ustawy), a rejestr (art. 49 ust. 6 ustawy) jest integralną częścią BDO. Zatem informacja o utworzeniu Rejestru BDO nie jest tożsama z informacją o utworzeniu BDO., gdyż rejestr stanowi jedynie jeden z elementów BDO i nie zawiera danych o odpadach a jedynie o podmiotach.

Dyrektor DGO – pełniący tę funkcję od 11 marca 2024 r. – zeznał m.in., że: „[...] Nie jest mi znana przyczyna nieogłoszenia komunikatu przez Ministra Klimatu i Środowiska o faktycznym utworzeniu BDO.”

(akta kontroli str. 755-760; 1229-1232; 1297-1305)

Dotychczasowe działania Ministra nie skutkowały realizacją obowiązku określonego w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach.

3. W udostępnionym w trakcie kontroli rejestrze skarg i wniosków, prowadzonym przez BKA, nie wszystkie sprawy dotyczące zakresu objętego kontrolą NIK zostały oznaczone jako skarga lub wniosek co stanowiło naruszenie § 5 pkt 2 i 4 instrukcji w sprawie skarg, zgodnie z którą BKA dokonuje kwalifikacji skarg i wniosków wpływających bezpośrednio do niego oraz weryfikuje prawidłowość zakwalifikowania pisma przez inną komórkę organizacyjną Ministerstwa. W zestawieniu 162 spraw objętych kontrolą NIK w kolumnie opis przedmiotu skargi – jako skarga oznaczonych było 18 pozycji, a jako wniosek – 11. W ww. zestawieniu 133 sprawy nie posiadały kwalifikacji.

(akta kontroli str. 410-417, 489-496, 661-672, 818-829, 961-965; 1010-1018)

Dyrektor BKA wyjaśniła, że: „Biuro Kontroli i Audytu dokonuje kwalifikacji spraw oraz ich rozróżnienia. W kolumnie – przedmiot skargi zostaje określone czy dane pismo to skarga lub wniosek. Pracownik Zespołu Skarg i Wniosków podczas kwalifikacji sprawy nie przypisuje każdej ze spraw określenia skarga/wniosek ze względu na problematykę sprawy, która jednocześnie wskazuje na to czy dane pismo jest skargą, czy wnioskiem. Prowadzony rejestr skarg i wniosków jest dokumentem wewnętrznym Ministerstwa i na potrzeby funkcjonowania ministerstwa prowadzony jest w sposób wystarczający do sprawnej realizacji wpływających skarg i wniosków.”

(akta kontroli str. 257-276, 562-654, 657-672, 752-760, 801-812, 813-829)

W trakcie kontroli w rejestrze skarg i wniosków wprowadzono dodatkową kolumnę pn. „skarga/wniosek”.

(akta kontroli str. 1420-1421d)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister jako organ właściwy dla nadzoru nad realizacją zadań w zakresie gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu podjął działania w celu utworzenia i administrowania BDO, jednak nie zapewnił do dnia zakończenia kontroli NIK pełnej funkcjonalności utworzonej na podstawie art. 79 ustawy o odpadach BDO, tj. narzędzia, które z godnie z Kpgo2022 miało zapewnić

monitorowanie rynku odpadów. Do dnia zakończenia kontroli BDO była nadal w fazie projektowo-wdrożeniowej, a zamknięcie tej fazy do końca 2024 r.¹⁴⁶ jest zagrożone.

BDO nie zapewniała możliwości bezpośredniego pozyskiwania rzetelnych danych z zakresu gospodarki odpadami, w tym: na potrzeby prowadzonych procesów legislacyjnych; przy sporządzaniu OSR; na potrzeby opracowania strategicznych dokumentów planistycznych, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Niemożliwe było bezpośrednio wygenerowanie danych pozwalających na bieżące monitorowanie rynku odpadów, w tym danych dotyczących osiąganych poziomów zbierania, odzysku, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, wydajności recyklingu różnych rodzajów odpadów.

Ograniczona funkcjonalność BDO spowodowana była brakiem w jej strukturze:

- Modułu Raportowego jako narzędzia, które umożliwiłoby użytkownikom BDO automatyczne przetwarzanie i agregowanie danych (bez angażowania w ten proces IOŚ–PIB);
- Modułu Potwierdzeń niezbędnego do prowadzenia w wersji elektronicznej dokumentów potwierdzających odzysk i recykling oraz zaświadczeń wymaganych przepisami ustaw produktowych.

W określonym w Porozumieniu Projektu BDO terminie na przekazanie wersji docelowej Modułu Raportowego został on udostępniony marszałkom województw z wersją pilotażową raportów predefiniowanych. W tej wersji umożliwiał on wygenerowanie danych na potrzeby wpgo, ale nie zawierał funkcjonalności pozwalających na sporządzanie raportów o odpadach z okresu wieloletniego i generował raporty z danymi pochodzącymi ze wszystkich sprawozdań – również niezweryfikowanych.

Do dnia zakończenia kontroli nie utworzono Modułu Potwierdzeń, ponieważ został usunięty z fazy projektowo-wdrożeniowej aneksem nr 5 z 10 października 2023 r. do Porozumienia Projektu BDO. Brak tego modułu do końca 2024 r. bez jednoczesnej zmiany przepisów przedłużających możliwość papierowego prowadzenia dokumentów potwierdzających recykling, będzie oznaczał brak od 2025 r. narzędzi do prowadzenia tych dokumentów w formie elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2018/852, jak również w dotychczasowej formie papierowej.

Przyczyną zmiany terminów oddawania użytkownikom poszczególnych modułów BDO była niewystarczająca infrastruktura informatyczno-techniczna. Tym samym zmaterializowały się ryzyka identyfikowane przez powołane w Ministerstwie zespoły BDO.

BDO nie posiadała także funkcji rejestru korekt co ograniczało możliwość weryfikacji danych m.in. przekazywanych do GUS, które zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o odpadach gromadzono w BDO i miały stanowić informacje niezbędne do wypełniania obowiązków wynikających ze zobowiązania Polski do realizacji rozporządzenia WE 2150/2002. Nie wprowadzono w BDO funkcji pobierania danych z Modułu Ewidencji do Modułu Sprawozdawczości, co w niektórych przypadkach powodowało niespójność danych i nie wspomagało procesu sporządzania sprawozdań. Dane do sprawozdań wprowadzane były odrębnie.

Do zakończenia przez NIK kontroli nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w formie komunikatu informacja o dacie utworzenia BDO, do czego zobowiązywał Ministra art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach.

W latach 2018-2023 Minister nie zapewnił – zgodnie z wewnętrznymi procedurami – sposobu rejestrowania skarg i wniosków kierowanych do Ministerstwa.

¹⁴⁶ Termin zakończenia tej fazy projektu do końca 2024 r. został określony w aneksie nr 6 do Porozumienia projektu

III. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Opisane w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości wskazują, że ustalone w Ministerstwie mechanizmy kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 i art. 69 ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴⁷ w zakresie odnoszącym się do przygotowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów ustaw transponujących przepisy dyrektyw UE do polskiego porządku prawnego oraz nadzoru nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu były nieskuteczne. Mechanizmy te nie zapewniły przygotowania i przedłożenia Radzie Ministrów projektów ustaw transponujących prawo UE do polskiego porządku prawnego w zakresie wymagany tymi dyrektywami oraz w terminach umożliwiających Radzie Ministrów wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

- Wnioski
1. Niezwłoczne przedłożenie Radzie Ministrów projektu ustawy zapewniającej pełną transpozycję do polskiego porządku prawnego art. 8a dyrektywy 2008/98/WE (zmienionej dyrektywą 2018/851).
 2. Wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej, które zapewnią przedkładanie Radzie Ministrów projektów ustaw transponujących prawo UE do krajowego porządku prawnego w terminach umożliwiających Radzie Ministrów wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE.
 3. Wprowadzenie do BDO funkcjonalności, które zapewnią Ministrowi narzędzie służące rzetelnemu monitorowaniu rynku odpadów, w tym realizacji zadań w zakresie zapobiegania odpadów oraz ich recyklingu.
 4. Niezwłoczne ogłoszenie w formie komunikatu informacji o dacie utworzenia BDO stosownie do wymogu określonego w art. 238 ust. 2 ustawy o odpadach.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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 Kolegium NIK o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, września 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.