



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI. 410.3.3.2023

Pan
Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 28 sierpnia 2024 r.**

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ¹ ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ² od 10 grudnia 2001 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. 2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 10 listopada 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2023 z 24 maja 2023 r. 2. Magdalena Krukowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/45/2023 z 24 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: *Urząd* lub *UMWM*.

² Dalej: *Marszałek Województwa*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa zapewnił prawne i organizacyjne warunki dla realizacji zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu.

W strukturze Urzędu utworzono komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, a ich pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie do realizacji zadań z tym związanych. Nie aktualizowano jednak na bieżąco regulaminów wewnętrznych Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych (DGOEiPZ) oraz Departamentu Opłat Środowiskowych (DOŚ), a także zakresów czynności pracowników, stosownie do zadań określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵.

W UMWM opracowano i uchwalono wojewódzki plan gospodarki odpadami⁶ oraz terminowo sporządzono sprawozdanie dotyczące realizacji wpgo za lata 2017-2019. Sprawozdanie to jednak nie obejmowało wszystkich danych z 2019 r. ze względu na brak możliwości samodzielnego wygenerowania raportów zawierających potrzebne dane z *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*⁷ oraz przekazanie tych danych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) w okresie uniemożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniu. W celu zapewnienia wdrożenia określonych w wpgo zadań Marszałek Województwa podjął działania mające na celu pozyskanie środków finansowych z programu LIFE 2021-2027⁸.

Marszałek Województwa prowadził rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 uod, stanowiący integralną część BDO (moduł BDO)⁹, a także wywiązał się z obowiązku wprowadzenia kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami do Repozytorium BDO¹⁰, określonego w art. 80 ust. 3 uod.

Marszałek Województwa wydawał decyzje dotyczące produktu ubocznego zgodnie z art. 10 i art. 11 uod. Jednak w prowadzonych postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym postępowaniu w procesie wydawania decyzji (27,8% ze zbadanych 18 postępowań), a w przypadku 77,8% z tych decyzji – na nieterminowym publikowaniu informacji o ich wydaniu w publicznie dostępnym wykazie.

W UMWM prowadzono działania edukacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu.

Marszałek Województwa prowadził i aktualizował w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – zgodnie z art. 38b uod – listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów (o których mowa w art. 35 ust. 6 uod), oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy,

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 Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm., dalej: *uod*.

⁶ Dalej: *wpgo*.

⁷ Dalej: *BDO*.

⁸ Program zarządzany przez Komisję Europejską (KE) ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1293/2013 (Dz. Urz. UE L 172/53 z 17.5.2021)

⁹ Dalej: rejestr BDO.

¹⁰ Repozytorium dokumentów zostało utworzone w celu realizowania przez urzędy marszałkowskie ustawowych obowiązków związanych prowadzeniem rejestru BDO. Umożliwia ono dodawanie i gromadzenie dokumentów niezbędnych do realizowania czynności w zakresie prowadzenia rejestru BDO. Jest miejscem przechowywania dokumentów przeznaczonych do udostępniania osobom uprawnionym.

rozbudowy lub modernizacji. Marszałek Województwa monitorował stan realizacji zadań określonych w wpgo. Nie dysponował jednak na bieżąco pełnymi danymi o stanie gospodarki odpadami w województwie mazowieckim. Było to spowodowane brakiem możliwości samodzielnego wygenerowania raportów zawierających potrzebne dane z BDO.

Marszałek Województwa sprawował nadzór nad rynkiem odpadów. W Urzędzie weryfikowano dane i informacje przekazywane przez gminy i inne podmioty w rocznych sprawozdaniach o odpadach i odpadach komunalnych oraz terminowość sporządzania tych sprawozdań.

Prowadzono kontrole podmiotów gospodarujących odpadami, w tym odpadami opakowaniowymi, jednak nie wszystkie zaplanowane kontrole zostały zrealizowane w terminie. Przyczyną takiego stanu było przesunięcie terminów rozpoczęcia czynności kontrolnych w niektórych podmiotach podlegających kontroli, o której mowa w art. 53 ust. 2 ustawy z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹¹, z powodu pandemii COVID-19.

Stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości wskazują na niewystarczającą skuteczność systemu kontroli zarządczej, w tym na ustalenie nieefektywnych, nieadekwatnych mechanizmów kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

1.1. Z regulaminów organizacyjnych UMWM z 3 stycznia 2018 r.¹³, 23 kwietnia 2018 r.¹⁴ oraz z 30 kwietnia 2019 r.¹⁵ wynika, że za wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami, w tym zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu odpowiadały 2 departamenty, tj. DGOEiPZ oraz DOŚ. W okresie objętym kontrolą obowiązywało 8 regulaminów wewnętrznych DGOEiPZ¹⁶ i 4 regulaminy wewnętrzne DOŚ¹⁷, w których określono szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminów organizacyjnych UMWM oraz szczegółowe zakresy zadań wydziałów i innych komórek organizacyjnych ww. departamentów.

W regulaminach wewnętrznych DGOEiPZ zapisano, że sprawy dotyczące opracowania projektu wpgo oraz monitorowanie jego wdrażania i realizacji, a także przygotowanie sprawozdania z jego wykonania, prowadził Wydział Gospodarki Odpadami. Do zadań tego wydziału należało także prowadzenie spraw dotyczących uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, w tym wydawanie decyzji

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1658, dalej: *ustawa o opakowaniach*.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Załącznik do uchwały nr 1/306/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 3 stycznia 2018 r. zmienionej uchwałą nr 617/333/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 23 kwietnia 2018 r.

¹⁴ Załącznik do uchwały nr 617/333/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 23 kwietnia 2018 r. zmienionej uchwałą nr 550/43/19 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 30 kwietnia 2019 r.

¹⁵ Załącznik do uchwały nr 550/43/19 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 30 kwietnia 2019 r. zmienionej uchwałą nr 1234/249/21 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 17 sierpnia 2021 r.

¹⁶ Zarządzenia Marszałka Województwa Mazowieckiego nr: 459/18 z 3 stycznia 2018 r., 551/18 z 10 lipca 2018 r., 23/19 z 29 stycznia 2019 r., 104/19 z 1 lipca 2019 r., 161/19 z 31 października 2019 r., 203/20 z 28 stycznia 2020 r., 452/21 z 28 września 2021 r. oraz 701/23 z 13 lipca 2023 r.

¹⁷ Zarządzenia Marszałka Województwa Mazowieckiego nr: 458/18 z 3 stycznia 2018 r., 511/18 z 10 kwietnia 2018 r., 31/19 z 8 lutego 2019 r., 547/22 z 10 maja 2022 r.

o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny lub decyzji potwierdzającej spełnienie albo stwierdzającej niespełnienie warunków uznania za produkt uboczny. Ponadto od 1 stycznia 2018 r. do 28 września 2021 r. do zadań Wydziału Bazy Odpadowej i Informacji należało gromadzenie kopii decyzji administracyjnych z zakresu gospodarowania odpadami, wydawanych przez właściwe organy, oraz prowadzenie rejestru tych decyzji.

Według regulaminu wewnętrznego DOŚ do zadań Wydziału i Weryfikacji Opłat należało prowadzenie i obsługiwanie programu Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska o gospodarce odpadami, opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, produktami i odpadami poużytkowymi oraz (od 15 kwietnia 2018 r.) prowadzenie rejestru BDO (w tym: obsługa wniosków, nadawanie numerów rejestrowych, dokonywanie wpisu podmiotów). Od 15 lutego 2019 r. prowadzenie rejestru BDO zostało przypisane do Wydziału Bazy Danych Odpadowych, a od 15 maja 2022 r. do zadań tego wydziału należało gromadzenie kopii ostatecznych decyzji administracyjnych z zakresu wytwarzania i gospodarowania odpadami (dot. zbierania, przetwarzania, wytwarzania odpadów, pozwoleń zintegrowanych) oraz zamieszczanie ich w Repozytorium BDO.

W okresie objętym kontrolą regulaminy wewnętrzne obu ww. departamentów nie odzwierciedlały w pełnym zakresie zadań przypisanych do realizacji Marszałkowi Województwa w uod (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
(akta kontroli str. 10-222, 2225-2040, 3545-3548)

W okresie objętym kontrolą w obu ww. departamentach¹⁸ zadania związane:

- z zapewnieniem recyklingu – realizowało od 30 do 39 osób z DGOEiPZ oraz od 11 do 14 osób z DOŚ;
- z zapobieganiem powstawaniu odpadów – realizowało od 33 do 39 osób z DGOEiPZ;
- z BDO – realizowało od 20 do 28 osób z DGOEiPZ i od 35 do 43 osób z DOŚ.

Zakresy czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników DGOEiPZ i DOŚ określono w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, jednak w odniesieniu do zadań związanych z produktem ubocznym ich zapisy nie były aktualizowane równocześnie ze zmianami wprowadzanymi w uod (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W zakresach czynności, o których wyżej mowa – zgodnie z art. 80 ust. 1c uod – zawarto upoważnienie wydane przez administratora danych osobowych do przetwarzania tych danych oraz zobowiązanie do zachowania ich w poufności. Pracownicy obu departamentów posiadali wykształcenie odpowiednie do powierzonych im zadań. Zapewniono im także możliwość uczestnictwa w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 1995-2024, 2042-2076, 2573-2617, 3988-4000)

1.2. Marszałek Województwa prowadził i aktualizował BDO. BDO zawierała dane, dokumenty i informacje, wprowadzone i aktualizowane w 2 odrębnych modułach: rejestrze BDO oraz *Sprawozdawczości*. W BDO gromadzono decyzje administracyjne wydane przez właściwe organy administracji publicznej oraz informacje z wniosków złożonych przez podmioty zarejestrowane w BDO.

Od 2018 r. do 27 września 2021 r. kopie decyzji w zakresie gospodarki odpadami wydanych przez właściwe organy, złożone do UMWM, gromadzone były w DGOEiPZ,

¹⁸ Dane na 30 czerwca 2023 r. Dane obejmują kierownictwo obu departamentów oraz – w przypadku zadań związanych z BDO w DOŚ – również pracowników dodatkowo realizujących działania wspomagające, dotyczące wydawania nowych haseł oraz rozpatrywania wniosków o wykreślenie z rejestru BDO.

a dane zawarte w decyzjach wpisywane były do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO). Skany lub kopie decyzji przekazywane były do DOŚ w celu wpisania ich do Repozytorium BDO. Od 28 września 2021 r. przekazane do UMWM decyzje organów właściwych do wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami przechowywane były w DOŚ.

Od 2013 r., tj. od daty wejścia w życie art. 80 ust. 3 uod¹⁹, część decyzji w zakresie gospodarki odpadami była przekazywana w formie papierowej. Większość decyzji była przekazywana drogą elektroniczną, przez portal ePUAP, zgodnie z wymogami art. 80 ust. 4 uod²⁰.

Sekretarz województwa podał, że w przypadku otrzymania decyzji w formie papierowej kierowane było pismo do organu, który wydał tę decyzję, o ponowne przesłanie decyzji w formie dokumentu elektronicznego w celu zamieszczenia decyzji w postaci gotowego pliku w Repozytorium BDO.

Wyjaśnił także, że: *Marszałek Województwa Mazowieckiego nie może ponosić odpowiedzialności za techniczne i organizacyjne możliwości innych organów administracji publicznej oraz nierealizowanie przez te organy obowiązków wynikających z art. 80 ust. 4 ustawy o odpadach. Zgodnie z doktryną prawa i orzecznictwem sądowym w tym zakresie przyjmuje się, że nawet jeśli organ zaniecha obowiązku i prześle dokument zwykłą pocztą, to odbiorca (inny organ) nie może uznać, że dokument taki nie został do niego dostarczony. Z tego względu otrzymywane decyzje zamieszczane są w BDO w wersji elektronicznej pdf.*

(akta kontroli str. 2657-2658, 2795-2807, 3447-3453)

Sekretarz województwa oświadczył, że:

- realizując ww. obowiązek, początkowo informacje o wydanych decyzjach z zakresu gospodarki odpadami zamieszczano w otrzymanym od Ministerstwa Środowiska programie firmy Proacta Sp. z o.o., Sp. k.;
- w latach 2018-2019 wypełniano dział XI wniosku i załączano skan otrzymanej decyzji, której plik widoczny był do odczytu;
- od 16 grudnia 2019 r. do 4 kwietnia 2020 r. marszałkowie województw nie posiadali narzędzia pozwalającego na realizację zadania, wynikającego z art. 80 ust. 3 uod.

Sekretarz województwa oświadczył także, że: *Minister Środowiska w momencie produkcyjnego uruchomienia bazy BDO w dniu 16 grudnia 2019 r. odebrał marszałkom województw dostęp do poprzedniej wersji oprogramowania rejestru BDO oraz do zawartych tam informacji i danych wprowadzonych przez pracowników urzędów marszałkowskich. Stąd w przypadku jakichkolwiek wątpliwości odnośnie nieprawidłowych zapisów w rejestrze BDO, braku danych, decyzji bądź innych informacji nie można jednoznacznie stwierdzić, czy brak ten jest spowodowany nieprawidłową migracją danych, czy błędem ludzkim.*

(akta kontroli str. 3451)

Od kwietnia 2020 r. dane o decyzjach umieszczano w Repozytorium BDO utworzonym przez dostawcę oprogramowania, tj. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB). Dane o decyzjach wprowadzonych przed 16 grudnia 2019 r. (data produkcyjnego uruchomienia BDO) zostały automatycznie przeniesione w kwietniu 2020 r. Migracja danych pomiędzy dwoma różnymi

¹⁹ Stosownie do art. 80 ust. 3 uod marszałek województwa zamieszcza w BDO kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 2 uod.

²⁰ Zgodnie z art. 80 ust. 4 uod organy właściwe do wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz innych decyzji wydawanych na podstawie uod przekazują do właściwego marszałka województwa – w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna – kopie ostatecznych decyzji w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – w celu umieszczenia ich w BDO.

systemami informatycznymi (starym i nowym rejestrem) spowodowała liczne błędy, m.in. w datach obowiązywania tychże decyzji, które w trakcie weryfikacji kolejnych wpisów były poprawiane.

(akta kontroli str. 3735)

Marszałek Województwa zamieszczał w Repozytorium BDO dane z decyzji w oparciu o opracowane w DOŚ ogólne wytyczne dotyczące postępowania z otrzymywanymi decyzjami odpadowymi w celu ich umieszczenia w BDO²¹.

W okresie objętym kontrolą przekazano łącznie 3214 decyzji²² (w tym decyzje Marszałka Województwa przekazane przez DGOEiPZ). Wszystkie otrzymane decyzje zostały wprowadzone do Repozytorium BDO. Podmioty, których dotyczyły przekazywane do Urzędu decyzje w zakresie gospodarki odpadami, wzywane były do złożenia wniosku aktualizacyjnego do rejestru BDO celem zaktualizowania danych we wpisach w zakładkach *Decyzje* i *Tabele* działu XI do stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 3447-3453, 3733-3736)

Kierownik Wydziału Bazy Danych Odpadowych DOŚ wyjaśniła, że BDO nie posiada funkcjonalności w zakresie *wyraportowania* wykazu zawierającego liczby zamieszczonych w niej decyzji w podziale na lata, organ wydający decyzję oraz rodzaj decyzji (wytwarzanie, zbieranie, przetwarzanie), a także liczby zarejestrowanych podmiotów w danym okresie, a ponadto w BDO brak jest możliwości sortowania decyzji np. w zakresie terminów ich obowiązywania.

(akta kontroli str. 2618-2655)

17 czerwca 2019 r. dyrektor DOŚ przekazał do DGOEiPZ pismo, w którym stwierdził m.in., że: *Departament Opłat Środowiskowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego zwraca się, na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o odpadach o przekazywanie na bieżąco kopii ostatecznych decyzji z zakresu gospodarki odpadami wydawanych przez Państwa oraz przez inne organy ochrony środowiska z terenu województwa mazowieckiego, których decyzje wpływają do Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych, w formie skanu na adres mailowy [...].* 25 listopada 2019 r. na spotkaniu dykcji: DGOEiPZ i DOŚ ustalono m.in., że listy przedmiotowych decyzji (*potwierdzonych pieczęcią o ich ostateczności*) wraz z załączonymi skanami decyzji (w pliku PDF) będą przekazywane przez DGOEiPZ do DOŚ *co poniedziałek każdego tygodnia*, przy czym listy decyzji otrzymanych od organów administracji publicznej innych niż Marszałek Województwa przekazywane będą w ten sposób do momentu uruchomienia pełnej wersji BDO, a po jej uruchomieniu – bezpośrednio do DOŚ.

(akta kontroli str. 3476-3477)

Analiza próby 180 decyzji umieszczonych w Repozytorium BDO w okresie objętym kontrolą wykazała m.in., że:

- 30 z 74 decyzji wydanych przez Marszałka Województwa (40,5%) przekazano z DGOEiPZ do DOŚ po upływie co najmniej 30 dni od nadania im klauzul ostateczności (tj. od 31 do 428 dni), w tym w latach 2020-2023 było 29 takich decyzji (39,2%);
- w latach 2020-2023 przekazano z DGOEiPZ do DOŚ 52 z 74 decyzji wydanych przez Marszałka Województwa (70,3%) po upływie co najmniej 7 dni od nadania

²¹ Opracowane 4 listopada 2019 r. – na podstawie *Zasad dokonywania z urzędu wpisu/aktualizacji do Rejestru Bazy BDO - Dział XI* – oraz w kwietniu 2020 r. – na podstawie zasad wpisywania decyzji do repozytorium w przypadku otrzymania od starosty/prezydenta/marszałka decyzji w sprawie gospodarowania odpadami (przygotowane po otrzymaniu od IOŚ-PIB 2 kwietnia 2020 r. instrukcji obsługi repozytorium dokumentów przeznaczonej dla urzędów marszałkowskich).

²² Odpowiednio w poszczególnych latach: 2018 – 459; 2019 – 409; 2020 – 481; 2021 – 412; 2022 – 970; 2023 – 483.

im klauzul ostateczności;

- w 2020 r. przekazano z DGOEiPZ do DOŚ 16 decyzji wydanych przez organ administracji publicznej inny niż Marszałek Województwa po upływie co najmniej 7 dni od nadania im klauzul ostateczności (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4001-4012)

Ponadto ww. analiza wykazała, że:

- w 100 na 123 przypadki (81,3%) wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ (w pozostałych 57 przypadkach nazwę dokumentu wpisano przed wprowadzeniem przez DOŚ wytycznych);
- w 15 przypadkach (8,3%) jako typ dokumentu zaznaczono *Inny*, co skutkowało brakiem możliwości uzupełnienia pozostałych danych dotyczących decyzji;
- w 30 przypadkach (16,7%) wpisano nieprawidłowy nr sprawy;
- w 3 przypadkach (1,7%) wpisano błędnie datę wydania decyzji;
- w 3 przypadkach (1,7%) nie uwzględniono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w polu dotyczącym rodzaju decyzji;
- w 23 przypadkach (12,8%) wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 3733-3987, 4001-4012)

Według stanu na 30 czerwca 2023 r., od momentu uruchomienia rejestru BDO, tj. w styczniu 2018 r.²³:

- złożono 96 987 wniosków o wpis do rejestru BDO, a nadano 91 121 numerów rejestrowych;
- 5 844 takie wnioski pozostały bez rozpatrzenia wskutek ich niekompletności, nieuzupełnienia braków formalnych, mimo wysłania wezwania, oraz złożenia ich przez podmioty, które według wpisu do ogólnie dostępnych rejestrów miały zakończoną działalność na dzień rozpatrywania wniosku;
- w 22 przypadkach odmówiono w drodze decyzji wpisu do rejestru BDO z uwagi na nieuiszczenie opłaty rejestrowej bądź niewniesienie zabezpieczenia finansowego w wymaganej wysokości przez wprowadzającego do obrotu sprzęt przeznaczony dla gospodarstw domowych.

W UMWM według stanu na 30 czerwca 2023 r.²⁴:

- dokonano 88 789 wpisów na wniosek oraz 2332 wpisów z urzędu na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1 uod;
- dokonano 2295 wpisów dla przedsiębiorców zagranicznych;
- złożono 3301 wniosków o wykreślenie z rejestru, z których 40 pozostawiono bez rozpoznania;
- w drodze decyzji wykreślono 3261 podmiotów na wniosek o wykreślenie z rejestru, złożony na podstawie art. 60 ust. 1 uod, oraz 351 podmiotów – z urzędu, na podstawie art. 64 uod;
- złożono 25 500 wniosków o aktualizację danych w rejestrze.

²³ Powyższe dane pochodzą z udostępnionego Marszałkowi Województwa rejestru BDO oraz elektronicznego systemu obiegu korespondencji eDOKweb, z uwagi na fakt, że nie zawierał odpowiedniej funkcji raportowania danych.

²⁴ Podane dane obejmują liczbę złożonych wniosków wraz z korektami i pochodzą z udostępnionego Marszałkowi Województwa rejestru BDO oraz elektronicznego systemu obiegu korespondencji eDOKweb, z uwagi na to, że rejestr BDO nie zawierał odpowiedniej funkcji raportowania danych (dostępny raport dotyczył wyniku weryfikacji wniosków złożonych po 1 stycznia 2020 r. i danych z okresu nie dłuższego niż 31 dni).

(akta kontroli str. 2796)

Zgodnie z oświadczeniem sekretarza województwa: [...] *elektroniczne wnioski składane do UM BDO nie są w żaden sposób możliwe do wysortowania w podziale na poszczególne lata i na rodzaj złożonego wniosku oraz brak jest możliwości importowania danych do innych systemów elektronicznych / arkuszy kalkulacyjnych. Wpisy o wnioskach, dostępne w zakładce „Archiwalne” UM BDO, pochodzą z poprzedniej wersji oprogramowania rejestru, stąd migracja danych do nowego rejestru po uruchomieniu aplikacji UM BDO spowodowała, że widoczne są tylko ostatnie wnioski obsługiwane przed dniem 16 grudnia 2019 r., a program nie zachował pełnej historii dokonanych wpisów.*

(akta kontroli str. 2795-2807)

Oględziny BDO wykazały, że:

- odnośnie do województwa mazowieckiego w rejestrze BDO zarejestrowanych było 89 532 podmiotów wg siedziby lub miejsca zamieszkania, oraz 91 878 podmiotów – wg miejsca prowadzenia działalności;
- zgodnie z rejestrem wniosków w BDO od 16 grudnia 2019 r. zakończono obsługę 113 100 wniosków, w obsłudze pozostaje 1233 wniosków, a wniosków nowych, nieprzydzielonych do obsługi pozostaje 212;
- wszystkie z objętych szczegółowym badaniem 30 wniosków z lat 2019-2023 (po 6 wniosków z każdego roku) – w podziale na wnioski rejestrowe, aktualizacyjne, wykreślenia oraz wpisy dokonane z urzędu lub dotyczące podmiotów zagranicznych – zaewidencjonowano prawidłowo²⁵;
- nie było nieprawidłowości, za które odpowiadałby UMWM (w przypadku 2 podmiotów zagranicznych rejestr BDO, mimo wpisania adresu zagranicznego, pokazywał jako kraj Polskę).

(akta kontroli str. 3564-3706)

Na 30 czerwca 2023 r. złożono następującą liczbę sprawozdań (wraz z korektami) o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, bez podziału na rodzaj prowadzonej działalności:

- za 2019 r. – 22 586 szt.,
- za 2020 r. – 23 543 szt.,
- za 2021 r. – 20 709 szt.,
- za 2022 r. – 16 621 szt.

(akta kontroli str. 2801-2802)

1.3. W okresie objętym kontrolą podejmowano – we współpracy z innymi organami – działania mające na celu identyfikację podmiotów, które nie złożyły wniosków (o wpis, zmianę wpisu lub wykreślenie z rejestru BDO) lub składały wnioski o wpis niezgodne ze stanem faktycznym. W przypadkach niezłożenia wniosków przez podmioty do tego zobowiązane Marszałek Województwa przekazywał do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (MWIOŚ) – w celu nałożenia kary grzywny lub administracyjnej kary pieniężnej²⁶ – listy podmiotów, które mimo wysyłanych wezwań nie składały wniosków o wpis, czy wniosków aktualizacyjnych. Współpraca w tym zakresie prowadzona była także z pozostałymi wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska (wioś)²⁷, Inspekcją Transportu

²⁵ Zgodnie z art. 53. ust. 1 uod.

²⁶ Inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na mocy art. 179, art. 194 ust. 1 pkt 5 i ust. 3, art. 196 i art. 197 uod oraz rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1837).

²⁷ Ze względu na właściwość miejscową dla prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami, a nie siedziby firmy.

Drogowego, Inspekcją Handlową, organami ścigania i krajową administracją karnoskarbową – w celu identyfikacji podmiotów nielegalnie działających na rynku odpadowym lub działających niezgodnie z wpisem do rejestru BDO. W 2019 r. UMWM wystąpił do organizacji odzysku z prośbą, aby poinformowały swoich klientów, będących wprowadzającymi do obrotu produkty i produkty w opakowaniach, o obowiązku złożenia przez nich wniosków rejestrowych/aktualizacyjnych w BDO. Wskazano również, że od 1 września 2019 r. sprzedawcy detaliczni i hurtowi oferujący torby na zakupy z tworzywa sztucznego do pakowania swoich towarów zostaną objęci obowiązkiem posiadania numeru rejestrowego, a następnie składania sprawozdania za pośrednictwem BDO.

(akta kontroli str. 2805)

Sekretarz województwa podał, że corocznie kierowane są wezwania do klientów organizacji o wpis do rejestru BDO oraz do złożenia zaległych sprawozdań, o których wiedzę Urząd uzyskuje z informacji załączanych – przez organizacje odzysku, organizacje odzysku opakowań oraz organizacje odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego – do składanych w BDO sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami. Ponadto stwierdził, że w trakcie prowadzonych przez pracowników UMWM kontroli, dotyczących m.in. opłat produktowych oraz wystawiania dokumentów potwierdzających recykling odpadów, każdorazowo jest weryfikowany fakt posiadania numeru rejestrowego przez przedsiębiorcę oraz zakres wpisu podmiotu w BDO.

Jak oświadczył sekretarz województwa: [...] w pierwszej kolejności wysyłane są do podmiotu przynajmniej dwa wezwania, a następnie kierowana jest do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska informacja o niewywiązywaniu się podmiotu z ustawowych obowiązków i konieczności zastosowania kary [...]. Jednocześnie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jako organ nadzorczo-kontrolny, po wykonaniu kontroli i stwierdzeniu naruszeń przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska, nakłada na podmiot obowiązek realizacji w danym terminie ustawowych obowiązków wobec Marszałka, a niezrealizowanie takiego zalecenia pokontrolnego również jest zagrożone karą finansową.

(akta kontroli str. 2795-3443)

Z informacji otrzymanej od MWIOŚ²⁸ wynika, że MWIOŚ współpracował z UMWM w zakresie kontroli tych podmiotów gospodarujących odpadami na terenie województwa mazowieckiego, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku (o wpis do rejestru podmiotów, zmianę wpisu, wykreślenie z rejestru podmiotów) lub składały wniosek o wpis, który był niezgodny ze stanem faktycznym. Współpraca ta obejmowała w szczególności przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁹).

W latach 2018-2023 (I półrocze) przeprowadzono 9 kontroli na wniosek UMWM, w 42 przypadkach przesłano zarządzenia pokontrolne do wiadomości Urzędu, a w 10 przypadkach skierowano pisma dotyczące m.in.: informacji, czy podmiot złożył wniosek, i w jakim terminie; prowadzenia działalności bez zezwolenia; wpisu do BDO, w tym wpisu niezgodnego ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 4703-6073)

1.4. W okresie objętym kontrolą opracowano i uchwalono 1 wpgo, a ponadto obowiązywał wpgo z 2012 r.³⁰ Aktualny na dzień zakończenia czynności kontrolnych

²⁸ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 824, ze zm.

³⁰ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 211/12 z 22 października 2012 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023; dostępną pod linkiem: [Uchwała 211/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. - Witryna Mazovia.pl.](#)

wpgo dla województwa mazowieckiego pod nazwą *Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024*³¹ obowiązywał od 22 stycznia 2019 r.³²

(akta kontroli str. 2080-2081)

Wojewoda mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 stycznia 2017 r.³³, stwierdził nieważność uchwał Sejmiku Województwa Mazowieckiego: nr 209/16 w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami 2022 oraz nr 210/16 w sprawie jego wykonania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) oddalił skargę Województwa Mazowieckiego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego³⁴, a Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oddalił skargę kasacyjną Województwa Mazowieckiego od wyroku WSA³⁵. W uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność ww. uchwał wojewoda mazowiecki stwierdził m.in., że: [...] *Mając na uwadze fakt, iż uchwałę w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami dla województwa przyjmuje się w związku z przyjętym planem gospodarki odpadami dla województwa, wobec zakwestionowania w całości planu, w konsekwencji przyjąć należy, że uchwała w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022 jest bezprzedmiotowa [...]*. NSA podzielił stanowisko wyrażone przez WSA i stwierdził m.in., że w trakcie uchwalania ww. wpgo w sposób istotny naruszono [...] *art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach [...]* Ministrowi Środowiska przedstawiono do zaopiniowania IV wersję planu podczas gdy wersja ta została następnie zaktualizowana i ta zaktualizowana wersja do zaopiniowania już nie została przedstawiona.

(akta kontroli str. 2080-2081)

Projekt PGO WM 2024 oraz projekt *Planu inwestycyjnego dla województwa mazowieckiego*, stanowiący załącznik do PGO WM 2024, zostały przekazane do zaopiniowania ministrowi środowiska³⁶ w celu ich uzgodnienia.

Przy opracowywaniu projektów dla prognozowania ilości odpadów i bilansów dostępności instalacji za bazowy przyjęto rok 2016. Prognozę oparto także na danych ze sprawozdań wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2013-2016 oraz zastosowano wskaźnik wytwarzania odpadów z *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*³⁷ przyjętego w 2016 r.

W ramach opiniowania obu projektów minister środowiska³⁸ wskazywał, że projekt PGO WM 2024 wymaga uzupełnienia o uzasadnienie planowanych do rozbudowy lub budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w szczególności inwestycji polegających na rozbudowie składowisk odpadów i budowie nowego składowiska odpadów. Konieczne było także wyjaśnienie niespójności pomiędzy zapisami w obu projektach oraz – w zakresie projektu *Planu inwestycyjnego dla województwa mazowieckiego* – niespójności pomiędzy danymi zamieszczonymi

³¹ Dalej: PGO WM 2024.

³² Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 3/19 z 22 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024, dostępną pod linkiem: [Uchwała 3/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r. - Witryna Mazovia.pl](#).

³³ [Rozstrzygnięcie nadzorcze nr LEX-I.4131.15.2017 Wojewody Mazowieckiego Sejmik Województwa Mazowieckiego z dnia 26 stycznia 2017 r. \(Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 1040\)](#)

³⁴ [Wyrok z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 837/17.](#)

³⁵ [Wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt. II OSK 235/18.](#)

³⁶ Uchwała Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 964/347/18 z 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia treści projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024. Projekty przekazano: 14 czerwca 2018 r. – 1. wersja, 25 września 2018 r. – 2. wersja, 14 listopada 2018 r. oraz 11 grudnia 2018 r. – 3. wersja.

³⁷ Załącznik do uchwały nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. z 2022 r. poz. 1030), zmienionej uchwałą nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M. P. poz. 509), dalej: *Kpgo 2022*.

³⁸ 13 lipca 2018 r. zgłoszono ogółem 106 uwag do projektu PGO WM 2024 oraz 35 uwag do projektu *Planu inwestycyjnego dla województwa mazowieckiego*.

w poszczególnych tabelach a przedłożonym harmonogramem. Pismem z 12 grudnia 2018 r. minister środowiska poinformował, że opiniuje pozytywnie PGO WM 2024, a projekt ww. *Planu inwestycyjnego* uznaje za uzgodniony.

(akta kontroli str. 2080-2252)

22 stycznia 2019 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwalił PGO WM 2024³⁹ oraz podjął uchwałę nr 4/19 w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024⁴⁰, która weszła w życie 30 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 24a ust. 2 uod oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw⁴¹ sejmik województwa zobowiązany był do uchwalenia aktualizacji PGO WM 2024 w zakresie wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów dla zatrzymanych transportów odpadów⁴².

(akta kontroli str. 2077-2252)

Monitorowanie realizacji celów i zadań zawartych w wpgo oraz poziom ich realizacji przedstawiono w sprawozdaniu z realizacji tych planów, sporządzonym na podstawie art. 39 uod. Okres sprawozdawczy obejmuje 3 lata kalendarzowe, według stanu na 31 grudnia roku kończącego ten okres. W *Sprawozdaniu z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego za lata 2017–2019*⁴³, zawarto informacje dotyczące zmiany stanu gospodarki odpadami na terenie województwa mazowieckiego, ocenę tych zmian oraz analizę obejmującą zmiany ilościowe i jakościowe w zakresie odpadów oraz instalacji do zagospodarowania poszczególnych grup odpadów, w tym składowisk odpadów. W sprawozdaniu tym ocenie poddano również stan realizacji działań i celów ujętych w PGO WM 2024. W swpgo nie uwzględniono wszystkich danych z 2019 r., gdyż BDO (zawierająca informacje na temat gospodarki odpadami od roku 2019) nie posiadała funkcjonalności pozwalającej na generowania raportów i zestawień z poziomu wojewódzkiego, a MKiŚ przekazało te dane w okresie uniemożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 1477)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że swpgo: [...] *należało przedłożyć do dnia 30 kwietnia 2021 r. Wygenerowane z BDO raporty za 2019 r. przekazywane były przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w okresie od 27 kwietnia 2021 r. do 24 czerwca 2021 r., czyli w terminach uniemożliwiających ich uwzględnienie w opracowywanych SWPGO. W opracowywanym obecnie SWPGO 2020-2022 zostaną uwzględnione również informacje dotyczące 2019 r. w celu zapewnienia ciągłości danych.*

(akta kontroli str. 1475-1518)

12 czerwca 2023 r. Marszałek Województwa wystąpił do ministra klimatu i środowiska o wygenerowanie raportów i przekazanie istotnych danych z BDO, niezbędnych do opracowania sprawozdania z realizacji wpgo obejmującego lata 2020-2022⁴⁴. MKiŚ

³⁹ Uchwała Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 3/19 z 22 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024 dostępna pod linkiem: <https://mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/nr-319-z-dn-2019-01-22.html>

⁴⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1462.

⁴¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1479.

⁴² Uchwała nr 91/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024 oraz Uchwała nr 217/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 grudnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024 w zakresie wskazania trzech miejsc magazynowania odpadów dla zatrzymanych transportów odpadów.

⁴³ Dalej: *swpgo*. Dostępne pod linkiem: <https://mazovia.pl/pl/bip/zarzad/rejestr-uchwal-zarzadu/nr-62222421-z-dn-2021-04-27.html>

⁴⁴ Pismo znak: PZ-OP-I.7011.6.2023.JK.

przekazało wnioskowane dane dopiero pismem z 5 października 2023 r., tj. po prawie 4 miesiącach.

(akta kontroli str. 1311-1314)

Sekretarz województwa oświadczył, że: *Termin przekazania ww. danych wpłynął negatywnie na proces opracowania PGO WM 2030⁴⁵ i rozpoczęcie prac związanych z przygotowaniem SWPGO za lata 2020-2022.*

(akta kontroli str. 1312)

1.5. W latach 2018-2023 (I półrocze) podmioty gospodarcze złożyły do Marszałka Województwa 195 wniosków dotyczących uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny⁴⁶.

Do 28 sierpnia 2018 r. uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następowało – wobec niewyrażenia sprzeciwu w drodze decyzji – przez marszałka województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

Od 29 sierpnia 2018 r., zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach⁴⁷, uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następowały w drodze decyzji marszałka województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii wioś właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji. Od 1 stycznia 2022 r. – zgodnie z art. 11 ust. 4 uod – marszałek województwa, w drodze decyzji wydawanej po zasięgnięciu opinii wioś właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji, potwierdza spełnienie warunków uznania za produkt uboczny albo stwierdza niespełnienie tych warunków.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa w ww. zakresie wydał 94 decyzje pozytywne (w tym wystąpiły 2 przypadki, gdy uznanie nastąpiło w wyniku tzw. *milczącej zgody*)⁴⁸ oraz 21 decyzji odmownych⁴⁹. W 5 przypadkach Marszałek Województwa wydał decyzje o częściowym uznaniu, o częściowej odmowie oraz o częściowym umorzeniu na wniosek strony. W pozostałych 75 przypadkach: 39 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, 21 postępowań umorzono jako bezprzedmiotowe lub na wniosek strony, odmówiono wszczęcia 7 postępowań, 8 postępowań było w toku (w tym 6 – w związku ze złożonym zażaleniem na postanowienie wioś).

(akta kontroli str. 251-256, 2257-2286)

Badanie próby 18 postępowań⁵⁰ w sprawie wydania decyzji uznającej przedmiot lub substancję za produkt uboczny (13 postępowań) lub decyzji potwierdzającej spełnianie warunków uznania za produkt uboczny (5 postępowań) wykazało, że:

- We wszystkich postępowaniach wysłano potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia, zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵¹, ale w 2 przypadkach stwierdzono wysłanie potwierdzenia tylko do jednego ze

⁴⁵ Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2030 – przypis kontrolera NIK.

⁴⁶ W 2018 r. – 35, w 2019 r. – 110, w 2020 r. – 18, w 2021 r. – 15, w 2022 r. – 10 oraz do 30 czerwca 2023 r. – 7.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 poz. 1564.

⁴⁸ W 2018 r. – 19, w 2019 r. – 55, w 2020 r. – 5, w 2021 r. – 7, w 2022 r. – 5 oraz do 30 czerwca 2023 r. – 3.

⁴⁹ W 2018 r. – 6, w 2019 r. – 7, w 2020 r. – 4, w 2021 r. – 2, w 2022 r. – 2 oraz do 30 czerwca 2023 r. – 0.

⁵⁰ Postępowania o następujących znakach spraw: PZ-ZD-I.7245.1.9.2018.DS; PZ-ZD-I.7245.1.25.2018.DS; PZ-ZD-I.7245.1.31.2018.AS; PZ-ZD-I.7245.1.31.2019.JD; PZ-ZD-I.7245.1.74.2019.AS; PZ-ZD-I.7245.1.78.2019.JD; PZ-ZD-I.7245.1.89.2019.AS; PZ-ZD-I.7245.1.93.2019.DC; PZ-OP-I.7245.13.2019.JD; PZ-OP-I.7245.1.13.2020.JD; PZ-OP-I.7245.1.17.2020.JD; PZ-OP-I.7245.1.7.2021.JD; PZ-OP-I.7245.1.9.2021.DC; PZ-OP-I.7245.1.12.2021.DC; PZ-OP-I.7245.1.1.2022.DC; PZ-OP-I.7023.7.2022.AS; PZ-OP-I.7023.2.2023.AS; PZ-OP-I.7023.3.2023.JD.

⁵¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm., dalej: *ustawa – Prawo przedsiębiorców*.

wspólników spółki cywilnej (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

- W 14 postępowaniach pierwsze wezwanie wnioskodawców o uzupełnienie wniosku było wysłane w terminie od 7 do 28 dni od daty wpływu wniosku.
- W każdym postępowaniu zwracano się o opinię do wioś (w 2 przypadkach wioś wydał w części opinie negatywne⁵²).
- W 1 postępowaniu⁵³ pracownik UMWM brał udział w kontroli przeprowadzanej przez inspektorów ochrony środowiska przed wydaniem decyzji.
- W 1 przypadku na postanowienie wioś wnioskodawca złożył zażalenie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁵⁴.
- Pomiędzy wydaniem decyzji a złożeniem pełnego wniosku upłynęło od 45 do 380 dni, z uwzględnieniem terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (m.in. wydanie opinii przez wioś). W żadnym przypadku nie stwierdzono przekroczenia terminów określonych w art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁵.
- W 1 przypadku⁵⁶ wystawiono decyzję mimo braku pisemnego powiadomienia przez stronę o rezygnacji z możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie określonym w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania administracyjnego (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- Dane o wydanych decyzjach zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie informacji o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie Urzędu, zgodnie z art. 21 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. d ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁷, dostępnym pod adresem <https://f7.mazovia.pl/>. W 5 przypadkach w upublicznionych kartach informacyjnych stwierdzono błędy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- Dane dla 14 badanych decyzji zostały opublikowane z przekroczeniem 14-dniowego terminu na ich zamieszczenie w publicznie dostępnym wykazie (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2257-2286, 3711-3728, 4106-4702)

1.6. W okresie objętym kontrolą w UMWM prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu oraz informowano o możliwości finansowania tych działań m.in. w ramach konsultacji społecznych projektu PGO WM 2024 oraz po jego uchwaleniu⁵⁸.

(akta kontroli str. 2292)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że w związku z niewystarczającą wśród uczestników systemu gospodarki odpadami znajomością problematyki związanej z wdrażaniem zasad gospodarki o obiegu zamkniętym (której zasadniczym

⁵² PZ-OP-I.7245.13.2019.JD – w zakresie uznania jednego ze wnioskowanych przedmiotów za produkt uboczny; PZ-OP-I.7245.1.17.2020.JD – w zakresie jednego ze sposobów wykorzystania substancji.

⁵³ PZ-OP-I.7245.13.2019.JD.

⁵⁴ PZ-OP-I.7245.1.17.2020.JD.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: *k.p.a.*

⁵⁶ PZ-OP-I.7023.2.2023.AS.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: *ustawa o udostępnianiu informacji*.

⁵⁸ DGOEiPZ przeprowadził cykl po 6 spotkań informacyjnych skierowanych do przedstawicieli samorządów gminnych i przedsiębiorców zarządzających instalacjami do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych i pozostałości z sortowania przeznaczonych do składowania, w których mogły także uczestniczyć zainteresowane osoby fizyczne.

elementem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, a także konieczność recyklingu już powstałych odpadów) podjęto decyzję, że wiedzę na ten temat należy rozpowszechniać kompleksowo. Dodał, że z tego powodu wszelkimi akcjami edukacyjno-informacyjnymi objęto: samorządy gminne, przedsiębiorców, dzieci, młodzież, nauczycieli i dyrektorów odpowiedzialnych m.in. za prowadzenie edukacji oraz organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 2292)

Środki na realizację działań informacyjnych i edukacyjnych, w tym m.in. działań dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu wykorzystane były głównie w ramach 2 zadań:

- 1) 10.1.51.OPRAC_PROWADZ_AKCJI_PROMOC_EDUK. – Opracowanie i prowadzenie akcji promocyjnych, edukacyjnych i informacyjnych w zakresie ochrony środowiska;
- 2) 10.1.55.KONKUR_ZBIÓRKA_SUROWC_WTÓR/PZ – Konkurs - zbiórka surowców wtórnych.

W latach 2020-2023 na zadanie pierwsze zaplanowano środki w łącznej wysokości 445,8 tys. zł⁵⁹, z czego na działania związane z gospodarką odpadami wydatkowano 215,6 tys. zł⁶⁰. Środki te przeznaczono na dofinansowanie kosztów organizacyjnych szkoleń, konferencji i innych wydarzeń, w których uczestniczyli przedstawiciele UMWM⁶¹, oraz na dotacje. W latach 2021-2023 w ramach dotacji zadań realizowanych w otwartym konkursie ofert w obszarze *Ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego* na zadanie *Działania edukacyjne i informacyjne w zakresie gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym* zaplanowano środki łącznie na 420,0 tys. zł⁶², z czego udzielono dotacji na 23 zadania łącznie na 392,9 tys. zł⁶³.

W ramach zadania drugiego, w latach 2018-2021, prowadzony był cyklicznie konkurs dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego – zbiórka surowców wtórnych, finansowany ze środków własnych UMWM, na realizację którego w latach 2018-2021 zaplanowano 209,1 tys. zł⁶⁴, a wydatkowano 157,1 tys. zł⁶⁵.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 4 edycje tego konkursu z okresu objętego kontrolą NIK. Przedłożona do kontroli dokumentacja z XV edycji konkursu nie zawierała oświadczeń w sprawie bezstronności członków zespołu powołanych do przeprowadzenia procedury zapytania ofertowego na zakup nagród (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

⁵⁹ W 2020 r. – 67,7 tys. zł, w 2021 r. – 77,7 tys. zł, w 2022 r. – 139,4 tys. zł oraz w 2023 r. – 161,0 tys. zł.

⁶⁰ W 2020 r. – 67,7 tys. zł, w 2021 r. – 36,9 tys. zł, w 2022 r. – 88,5 tys. zł oraz do 19 lipca 2023 r. – 22,5 tys. zł.

⁶¹ W 2020 r. na Szczyt Klimatyczny TOGETAIR – 30,8 tys. zł oraz na szkolenia online dla przedsiębiorców Jak zwiększyć zyski i ograniczyć koszty dzięki cyrkulacyjnym modelom biznesowym – 36,9 tys. zł; w 2021 r. na Polski Multimedialny Raport Klimatyczny TOGETAIR, przedstawiający działania samorządu Województwa Mazowieckiego prowadzące do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w województwie mazowieckim – 36,9 tys. zł; w 2022 r. na projekt edukacji cyrkulamej dotyczący prowadzenia edukacji na temat gospodarki o obiegu zamkniętym oraz wdrażaniu jej zasady w życiu szkoły – 61,5 tys. zł, na Konferencję NEUTRALNOŚĆ KLIMATYCZNA – KONIECZNOŚĆ CZY SZANSA? – 5,0 tys. zł oraz na Forum Gospodarki Odpadami SOSEXPO i X Jubileuszową Konferencję Samorządową – łącznie 22,0 tys. zł; w 2023 r. współfinansowano Forum Gospodarki Odpadami SOSEXPO i XI Konferencję Samorządową.

⁶² W 2021 r. – 100 tys. zł, w 2022 r. – 120 tys. zł oraz w 2023 r. – 200 tys. zł.

⁶³ W 2021 r. 7 zadań łącznie na 100,0 tys. zł, w 2022 r. 7 zadań łącznie na 120,0 tys. zł oraz w 2023 r. 9 zadań łącznie na 172,9 tys. zł.

⁶⁴ Na nagrody zabezpieczono środki w wysokości, odpowiednio, w 2018 r. – 50,0 tys. zł, w 2019 r. – 51,2 tys. zł, w 2020 r. – 57,9 tys. zł oraz w 2021 r. – 50,0 tys. zł. Klasyfikacja budżetowa: dział 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdział 90002 – *Gospodarka odpadami komunalnymi* lub rozdział 90026 – *Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami*, paragraf 4190 – *Nagrody konkursowe*.

⁶⁵ Na nagrody wydatkowano środki w wysokości, odpowiednio, w 2018 r. – 46,4 tys. zł, w 2019 r. – 44,9 tys. zł, w 2020 r. – 17,8 tys. zł oraz w 2021 r. – 48,0 tys. zł.

Z kolei przedłożona do kontroli dokumentacja z XVI edycji konkursu nie zawierała dokumentów potwierdzających zgodę Zarządu Województwa Mazowieckiego na zwiększenie liczby nagrodzonych placówek oświatowych z 17 do 19 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 257-260, 2289-2572)

W UMWM monitorowano realizację i efekty działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu:

- w przypadku zadań własnych – na etapie sporządzania sprawozdania z realizacji wpgo za dany okres,
- w przypadku zadań zleczanych podmiotom zewnętrznym – podczas rozliczania udzielonej dotacji oraz analizy sprawozdań końcowych.

(akta kontroli str. 2292)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *Mierniki zakładanych efektów podejmowanych działań informacyjnych i edukacyjnych określone były na etapie zlecania podmiotom określonych zadań. W umowach lub porozumieniach określa się minimalne wymagania jakie muszą być spełnione, np. minimalna liczba przeszkolonych osób czy przedsiębiorców, liczba przeprowadzonych szkoleń itp. [...]* Ponadto dodał, że zadania, które się sprawdziły i przyniosły efekty, realizowane były w kolejnych latach, np. otwarty konkurs ofert.

(akta kontroli str. 2292)

W przypadku zlecenia realizacji powyższych działań informacyjnych i edukacyjnych podmiotom zewnętrznym przestrzegano art. 44 ust. 1 pkt 2-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁶, tzn. wydatki były ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w budżecie województwa mazowieckiego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W UMWM w nw. przypadkach nie zachowano standardu określonego w części II, lit. A pkt 3 („Struktura organizacyjna”) załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁷, który stanowi, że: struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań; zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny; aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

- a) Od 28 września 2021 r. do 15 maja 2022 r. zadanie dotyczące zamieszczania w BDO kopii decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami (określone w art. 80 ust. 3 uod), wydawanych przez właściwe organy administracji publicznej, nie było przypisane żadnemu z departamentów UMWM w jego regulaminie wewnętrznym.

Od 28 września 2021 r. zadanie to zostało usunięte z regulaminu wewnętrznego DGOEIPZ. Z kolei od 15 maja 2022 r. przypisano DOŚ w regulaminie wewnętrznym zadanie gromadzenia kopii ostatecznych decyzji administracyjnych z zakresu wytwarzania i gospodarowania odpadami (dot. zbierania, przetwarzania, wytwarzania odpadów; pozwoleń zintegrowanych) oraz zamieszczania ich w Repozytorium BDO.

(akta kontroli str. 170-222)

⁶⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.

⁶⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: *komunikat nr 23 MF*.

Zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła m.in., że: *W okresie od 28 września 2021 r. do 15 maja 2022 r., Departament OŚ przyjmował i gromadził decyzje odpadowe w wyniku wewnętrznych ustaleń pomiędzy Dyrekcją Departamentów PZ i OŚ oraz Sekretarzem Województwa – Dyrektorem Urzędu. [...] Prace związane ze zmianą regulaminu wewnętrznego departamentu OŚ w związku z przejęciem tego zadania były prowadzone równocześnie z realizacją zadania (do dnia 15 maja 2022 r.), z uwagi na złożoność i czasochłonność tego procesu oraz ograniczenia spowodowane sytuacją epidemiczną.*

(akta kontroli str. 3448-3450)

- b) Od 1 stycznia 2022 r. do 17 lipca 2023 r. żaden z departamentów UMWM nie miał w regulaminie wewnętrznym przypisanego zadania dotyczącego wydawania decyzji potwierdzających spełnienie warunków uznania za produkt uboczny albo decyzji stwierdzających niespełnienie tych warunków.

Uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następowały w drodze decyzji Marszałka Województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii wioś właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji (od 29 sierpnia 2018 r.). Nowelizacja uod⁶⁸ (art. 1 pkt 5 lit. c) wprowadziła zmiany dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (rezygnacja z możliwości takiego uznania na rzecz uznania następującego z mocy prawa po spełnieniu określonych warunków). Tym samym od 1 stycznia 2022 r. zgodnie z art. 11 ust. 4 uod marszałek województwa, w drodze decyzji wydawanej po zasięgnięciu opinii wioś właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji, potwierdza spełnienie warunków uznania za produkt uboczny albo stwierdza niespełnienie tych warunków. Dostosowanie zapisów w regulaminie wewnętrznym DGOEiPZ nastąpiło po upływie ponad 18 miesięcy od wejścia w życie ww. zmian w uod.

(akta kontroli str. 92-182, 2025-2040)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *[...] proces zmian i aktualizacji dokumentów wewnątrzorganizacyjnych, zawierających uregulowania dotyczące zadań komórek organizacyjnych Urzędu lub wydziałów/biur w departamentach Urzędu jest złożony i długotrwały, ponieważ uwzględnia kompleksowy przegląd przepisów prawa i procedur skutkujących zmianą dotychczasowych postanowień. Przy obecnym zakresie i mnogości zadań powierzonych do realizacji poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu nie jest możliwe bieżące aktualizowanie postanowień regulaminów poprzez wprowadzanie zmian wynikających z każdej zmiany przepisów prawa, gdyż ww. dokumenty musiałyby stale ulegać modyfikacji. Niewątpliwie wpłynęłoby to niekorzystnie na czytelność przepisów wewnętrznych, ulegających permanentnym modyfikacjom, oraz na sprawność funkcjonowania Urzędu. Aktualizacje wprowadzane są przy dużych zmianach organizacyjno-strukturalnych (związanych np. z przydzieleniem nowych kompetencji) lub przy planowanych kompleksowo przeglądach regulacji wewnętrznych, w celu wprowadzenia poprawek/zmian nagromadzonych od czasu ostatniego przeglądu.*

(akta kontroli str. 3547-3548)

Nieprzypisanie zadań, o których wyżej mowa, departamentom UMWM w ich regulaminach wewnętrznych oraz brak bieżącej aktualizacji tych regulaminów należy uznać za postępowanie nierzetelne.

- c) W UMWM nie aktualizowano na bieżąco zakresów czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników UMWM.

⁶⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2151).

W objętych szczegółowym badaniem 4 zakresach czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników departamentu DGOEiPZ były nieaktualne zapisy odnoszące się do prowadzenia spraw i przygotowywania projektów decyzji administracyjnych o uznaniu lub o odmowie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. W 3 przypadkach zapisy uaktualniono po upływie 5 miesięcy od wejścia w życie zmian w przepisach uod (tj. 31 maja 2022 r.), a w 1 przypadku – w trakcie kontroli NIK, tj. 27 października 2023 r.

(akta kontroli str. 2043-2076)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *Pozostawienie poprzedniej nazwy zadania w zakresie czynności [...] wynikało z przeoczenia, które nie miało wpływu na prawidłowość realizacji zadań Wydziału Gospodarki Odpadami. Odnosząc się do terminu aktualizacji pozostałych trzech zakresów czynności obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników ww. Wydziału w Departamencie PZ, należy wyjaśnić, że przegląd i aktualizacja przedmiotowych dokumentów prowadzone są sukcesywnie, w miarę możliwości czasowych – tak, aby nie zakłócać bieżącej realizacji zadań, a jednocześnie uwzględnić zmieniające się wymagania wewnątrzorganizacyjne, dotyczące wszystkich zakresów czynności w Urzędzie. Podkreślić należy, że proces wprowadzania zmian w zakresach czynności obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników Wydziału Gospodarki Odpadami w Departamencie PZ nie ma bezpośredniego wpływu na prowadzenie postępowań w sprawie uznania za produkt uboczny ani na zapobieganie powstawaniu odpadów czy poziom recyklingu.*

(akta kontroli str. 3990-4000)

Niezaktualizowanie ww. zakresów czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników było postępowaniem nierzetelnym.

2. W UMWM nie zachowano standardów określonych w części II., lit. D pkt 16 i 17 (*Bieżąca informacja, Komunikacja wewnętrzna*) załącznika do komunikatu nr 23 MF, które stanowią, że: osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań (pkt 16); należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (pkt 17). 25 listopada 2019 r. ustalono w Urzędzie – na spotkaniu dyrektora: DGOEiPZ i DOŚ – m.in., że listy decyzji, o których mowa w art. 80 ust. 4 uod (*potwierdzonych pieczęcią o ich ostateczności*), wraz z załączonymi skanami decyzji (w pliku PDF) będą przekazywane przez DGOEiPZ do DOŚ *co poniedziałek każdego tygodnia*, przy czym listy decyzji otrzymanych od organów administracji publicznej innych niż Marszałek Województwa przekazywane będą w ten sposób do momentu uruchomienia pełnej wersji BDO, a po jej uruchomieniu – bezpośrednio do DOŚ, w celu wpisania ich do Repozytorium BDO. Analiza próby 180 przedmiotowych decyzji umieszczonych w Repozytorium BDO w okresie objętym kontrolą wykazała, że mimo ww. ustaleń w latach 2020-2023 przekazano z DGOEiPZ do DOŚ 52⁶⁹ z 74 decyzji wydanych

⁶⁹ PZ-OP-II.7222.40.2019.AK, PZ-OP-II.7222.75.2019.EE, PZ-OP-II.7222.7.2020.AK, PZ-OP-II.7222.100.2020.AG, PZ-OP-II.7222.4.2020.MW, PZ-OP-II.7222.143.2019.MR, PZ-OP-II.7222.109.2019.MS, PZ-OP-I.7244.95.2021.GG, PZ-OP-I.7244.6.2022.GG, PZ-OP-I.7244.102.2021.GG, PZ-OP-I.7243.15.2020.MG, PZ-OP-II.7222.46.2020.AS, PZ-OP-I.7244.4.2020.PS, PZ-OP-I.7244.2.2020.UR, PZ-OP-I.7244.1.2020.NL, PZ-OP-II.7222.57.2020.MR, PZ-OP-II.7222.56.2020.MR, PZ-OP-II.7222.54.2020.MR, PZ-OP-II.7222.51.2020.AT, PZ-OP-I.7244.193.2020.MS, PZ-OP-I.7244.4.2022.MS, PZ-OP-I.7243.27.2019.MS, PZ-OP-I.7244.9.2019.MO, PZ-OP-II.7222.137.2022.AT, PZ-OP-II.7222.88.2022.MR, PZ-OP-II.7222.124.2022.AT, PZ-OP-II.7222.136.2020.MP, PZ-OP-II.7222.80.2021.AT, PZ-OP-II.7222.53.2020.MR, PZ-OP-I.7244.5.2020.AK, PZ-OP-II.7222.52.2020.KS, PZ-OP-I.7244.10.2019.NL, PZ-OP-I.7244.56.2019.EM, PZ-OP-II.7222.97.2019.MS, PZ-OP-II.7222.52.2020.KS, PZ-

przez Marszałka Województwa (70,3%) po upływie co najmniej 7 dni od nadania im klauzul ostateczności (w tym 29 decyzji⁷⁰, tj. 39,2%, po upływie co najmniej 30 dni od nadania im klauzul ostateczności, tj. od 31 do 428 dni), a także, że w 2020 r. przekazano z DGOEiPZ do DOŚ 16 decyzji wydanych przez organ administracji publicznej inny niż Marszałek Województwa⁷¹ po upływie co najmniej 7 dni od nadania im klauzul ostateczności.

(akta kontroli str. 4001-4012, 3477)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *W zakresie terminów przekazania przez Departament Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych do Departamentu Opłat Środowiskowych decyzji wymienionych w pytaniu informuję, że w 2019 r. zasady przekazywania ostatecznych decyzji pomiędzy ww. departamentami zostały wypracowane pod koniec roku. Odnosząc się do decyzji za lata 2020-2023 informuję, że terminy ich przekazania do Departamentu Opłat Środowiskowych są wypadkową wielu czynników, m.in.: nagromadzenia bieżących zadań, okresowej zmiany organizacji pracy Urzędu ze względu na sytuację epidemiczną związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz nieprzewidzianych absencji pracowników. [...] Poza tym oświadczył, że znowelizowane przepisy uod⁷² wprowadziły konieczność dostosowania wszystkich zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów do nowych wymagań, co wiązało się z koniecznością zmiany decyzji wydanych przez marszałków województw na przestrzeni lat 2013-2018 oraz z dostosowaniem decyzji starostów, które znalazły się we właściwości marszałków województw wskutek wprowadzenia równolegle nowych przepisów regulujących podział kompetencji organów.*

(akta kontroli str. 3734-3735, 4001-4012)

Przekazywanie przez DGOEiPZ ww. decyzji do DOŚ z opóźnieniem należy uznać za postępowanie nierzetelne.

3. W UMWM nie stosowano opracowanych w DOŚ ogólnych wytycznych dotyczących postępowania z otrzymywanymi decyzjami w zakresie gospodarki odpadami w celu ich umieszczenia w BDO. Analiza próby 180 decyzji, o których mowa wyżej w opisie 2 nieprawidłowości (po 30 decyzji wydanych w każdym roku), umieszczonych w Repozytorium BDO, wykazała m.in., że:

- spośród 30 decyzji wydanych w 2023 r.: w 28 przypadkach wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ; w 14 przypadkach jako typ dokumentu zaznaczono *Inny*, co skutkowało brakiem możliwości uzupełnienia pozostałych danych dotyczących decyzji; w 2 przypadkach

OP-I.7244.178.2020.AK, PZ-OP-I.7244.144.2020.UR, PZ-OP-I.7244.25.2021.EM, PZ-OP-I.7244.24.2021.EM, PZ-OP-I.7244.2.2021.EM, PZ-OP-I.7244.15.2020.UR, PZ-OP-I.7244.78.2021.GG, PZ-OP-II.7222.76.2021.AT, PZ-OP-I.7244.87.2021.GG, PZ-OP-II.7222.41.2021.AS, PZ-OP-I.7244.124.2020.MG, PZ-OP-I.7244.138.2020.UR, PZ-OP-I.7244.38.2021.MG, PZ-OP-I.7244.78.2022.MO, PZ-OP-I.7244.72.2022.MGA, PZ-OP-II.7222.130.2019.AB, PZ-OP-I.7244.35.2023.PS.

⁷⁰ PZ-OP-II.7222.40.2019.AK, PZ-OP-II.7222.75.2019.EE, PZ-OP-II.7222.7.2020.AK, PZ-OP-II.7222.100.2020.AG, PZ-OP-II.7222.4.2020.MW, PZ-OP-II.7222.143.2019.MR, PZ-OP-II.7222.109.2019.MS, PZ-OP-I.7244.95.2021.GG, PZ-OP-I.7244.6.2022.GG, PZ-OP-I.7244.102.2021.GG, PZ-OP-I.7243.15.2020.MG, PZ-OP-II.7222.46.2020.AS, PZ-OP-I.7244.4.2020.PS, PZ-OP-I.7244.2.2020.UR, PZ-OP-I.7244.1.2020.NL, PZ-OP-II.7222.57.2020.MR, PZ-OP-II.7222.56.2020.MR, PZ-OP-II.7222.54.2020.MR, PZ-OP-II.7222.51.2020.AT, PZ-OP-I.7244.193.2020.MS, PZ-OP-I.7244.4.2022.MS, PZ-OP-I.7243.27.2019.MS, PZ-OP-I.7244.9.2019.MO, PZ-OP-II.7222.137.2022.AT, PZ-OP-II.7222.88.2022.MR, PZ-OP-II.7222.124.2022.AT, PZ-OP-II.7222.136.2020.MP, PZ-OP-II.7222.80.2021.AT, PZ-OP-II.7222.53.2020.MR.

⁷¹ WKŚ-III.6233.12.2019.EC, ŚiB.6233.1.2020, WKŚ-III.6233.1.2020.EC, WOS.6233.33.2020.JG, WOS.6233.12.2020.JG, WOS.6233.14.2019.JG, OŚ.6233.17.2017.MŻ(8), ŚRL.6233.34.2014/2020.AM, ŚRL.6233.21.2015/2020.AM, ŚRL.6233.11.2013/2020.AM, ŚRL.6233.12.2017/2020.AM, SL.6233.6.2016.AW, ROŚiRG.6233.23.2020, WKŚ-III.6233.18.2020.EC, ROŚ.6233.6.2020, RŚ.6233.9.2019.EK.

⁷² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm.).

wpisano nieprawidłowy nr sprawy; w 1 przypadku wpisano błędnie datę wydania decyzji; w 1 przypadku wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji;

- spośród 30 decyzji wydanych w 2022 r.: w 21 przypadkach wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ; w 1 przypadku jako typ dokumentu zaznaczono *Inny*, co skutkowało brakiem możliwości uzupełnienia pozostałych danych dotyczących decyzji; w 11 przypadkach wpisano nieprawidłowy nr sprawy; w 1 przypadku nie uwzględniono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w polu dotyczącym rodzaju decyzji; w 4 przypadkach wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji;
- spośród 30 decyzji wydanych w 2021 r.: w 18 przypadkach wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ; w 7 przypadkach wpisano nieprawidłowy nr sprawy; w 1 przypadku wpisano błędnie datę wydania decyzji; w 7 przypadkach wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji;
- spośród 30 decyzji wydanych w 2020 r.: we wszystkich przypadkach wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ; w 10 przypadkach wpisano nieprawidłowy nr sprawy;
- spośród 30 decyzji wydanych w 2019 r.: w 3 przypadkach wpisano nazwę dokumentu niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami DOŚ (w pozostałych 27 przypadkach nazwę dokumentu wpisano przed wprowadzeniem przez DOŚ wytycznych); w 1 przypadku wpisano błędnie datę wydania decyzji; w 1 przypadku nie uwzględniono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w polu dotyczącym rodzaju decyzji; w 6 przypadkach wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji;
- spośród 30 decyzji wydanych w 2018 r.: w 1 przypadku nie uwzględniono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w polu dotyczącym rodzaju decyzji; w 5 przypadkach wpisano nieprawidłowy termin obowiązywania decyzji.

(akta kontroli str. 4001-4012)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *Niezgodności wpisów z wewnętrznymi regulacjami, stwierdzone w badanej próbie 180 decyzji umieszczonych w repozytorium, zostały poprawione zgodnie z nową instrukcją pt. „Zasady obsługi Repozytorium BDO oraz Rejestracji podmiotu z urzędu na podstawie otrzymanej decyzji” [...]. Pracownicy Wydziału Bazy Danych Odpadowych w Departamencie Opłat Środowiskowych w trakcie spotkania wewnętrznego zostali poinformowani o stwierdzonych niezgodnościach w badanej próbie i ponownie przeszkoleni w zakresie wpisywania danych z decyzji do repozytorium. Ponadto dodał, że pismem znak OS-WP-I.7250.580.223.MR z 27 października 2023 r. wystąpiono do MKiŚ o przekazanie raportu z Repozytorium BDO z listą podmiotów z terenu województwa mazowieckiego, przy których wpisie wprowadzono dokumenty wybierając opcję *Inny dokument*, oraz z listą podmiotów z województwa mazowieckiego, przy których zaznaczono rodzaj decyzji jako wydanej *bezterminowo* dla zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, czy pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Sekretarz województwa oświadczył również, że: *Przyczyną stwierdzonych niezgodności jest niewątpliwie fakt, że repozytorium nie ma wprowadzonej zasady dwustopniowej akceptacji (tzw. „druga para oczu”), która umożliwiłaby technicznie sprawdzenie danych przepisanych z decyzji przez inną osobę. Brak jest również możliwości wykonania raportu z wpisywanych decyzji do celów analizy, czy weryfikacji danych. Dodatkowo każda z osób mająca dostęp do repozytorium [...] może dokonać edycji zamieszczonych danych, ponieważ baza BDO w żaden sposób nie ogranicza dostępu dotyczącego właściwości marszałków województw. Program nie posiada żadnej**

walidacji danych i pozwala na dokonanie edycji danych już raz wprowadzonych oraz nie zachowuje historii wpisów ani danych osób dokonujących zmian.

(akta kontroli str. 3730-3985, 4001-4012)

Opisane powyżej działania należy uznać za nierzetelne. W trakcie trwania kontroli NIK przedmiotowe nieprawidłowości zostały usunięte.

4. W 2 z 18 zbadanych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji dotyczących produktu ubocznego⁷³ (11,1%) Urząd nie potwierdził przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 32 ustawy – Prawo przedsiębiorców, wszystkim współnikom spółki cywilnej (potwierdzenie wysłano tylko do jednego ze współników spółki).

(akta kontroli str. 4255-4258, 4275-7278)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *Potwierdzenie wysłano na adres siedziby firmy podany we wniosku wraz z NIP spółki cywilnej, której współnikami są poszczególni przedsiębiorcy tworzący daną spółkę. Wskazać należy, że sporządzenie i wysyłka potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia następują przed weryfikacją formalną wniosku. Natomiast podczas weryfikacji formalnej wniosku sprawdzane są dodatkowo informacje w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej [...] dotyczące osób tworzących daną spółkę. Od tego momentu korespondencja odbywała się ze wszystkimi uczestnikami prowadzonego postępowania administracyjnego.*

(akta kontroli str. 3718, 4246-4287)

Powyższe postępowanie należy uznać za nierzetelne. W obrocie prawnym spółkę cywilną można oznaczyć tylko poprzez wskazanie wszystkich współników tej spółki, gdyż nie posiada ona zdolności prawnej. W przedłożonych zgłoszeniach – w obu przypadkach – podpisali się wszyscy współnicy spółki cywilnej, dlatego potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia UMWM powinien wysłać każdemu z nich.

(akta kontroli str. 4246, 4273)

5. W 1 z 18 przedłożonych do badania dokumentacji spraw dotyczących produktu ubocznego⁷⁴ (5,5%) znajdowała się decyzja wystawiona pomimo braku pisemnego powiadomienia przez stronę o rezygnacji z możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie określonym przez organ administracji publicznej w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania administracyjnego (zawiadomienie zostało odebrane 26 kwietnia 2023 r., a decyzję wystawiono 28 kwietnia 2023 r.). Postępowanie takie stanowiło naruszenie art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(akta kontroli str. 4670-4676)

Sekretarz województwa oświadczył, że: *Decyzja została wydana zgodnie z żądaniem strony, a po jej otrzymaniu Wnioskodawca nie złożył odwołania. Dodatkowo należy zaznaczyć, że Wnioskodawca nie złożył zażalenia na postanowienie WIOŚ zawierające pozytywną opinię w sprawie zgłaszanego przedmiotu/substancji, co również miało wpływ na szybsze wydanie decyzji.*

(akta kontroli str. 4658-4678, 3718-3719)

W przesłanym wnioskodawcy zawiadomieniu o zakończeniu postępowania administracyjnego wyznaczono 7-dniowy termin od daty jego otrzymania na

⁷³ Decyzje: nr 91/19/PZ.O i nr 121/19/PZ.O.

⁷⁴ Decyzja nr 84/23/PZ.O.

zapoznanie się z aktami sprawy oraz uzyskanie wyjaśnień. Ponadto pouczone wnioskodawcę, że: *W przypadku rezygnacji z możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się, co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w wyżej określonym terminie proszę o wcześniejsze pisemne powiadomienie tut. Organu.*

(akta kontroli str. 4670)

6. W objętych badaniem 18 postępowaniach o uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, w 5 niżej wymienionych kartach informacyjnych wydanych decyzji (tj. 27,8%) – dostępnych pod adresem <https://f7.mazovia.pl/> – stwierdzono błędy polegające na:

- w punkcie 14. kart dla 3 decyzji – dotyczącym oznaczenia ich statusu - wskazano *nie* (94/20/PZ.O) oraz *nie dotyczy* (84/23/PZ.O; 104/23/PZ.O);
- w punkcie 5. kart dla 2 decyzji (94/20/PZ.O; 8/21/PZ.O) nie wskazano ich zakresu przedmiotowego;
- w punkcie 4. karty dla 1 decyzji (8/21/PZ.O) dotyczącym nazwy dokumentu nie wskazano że jest to decyzja;
- w punktach 9. i 11. karty dla 1 decyzji (3/22/PZ.O) podano błędną datę dokumentu oraz datę jego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 2260-2278)

Sekretarz województwa oświadczył, że: *Przywołane wpisy w kartach informacyjnych zostały skorygowane. Przyczyną występowania niekompletnych lub błędnych wpisów w kartach informacyjnych zamieszczanych w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie UMWM jest przede wszystkim brak instrukcji/objaśnień co do sposobu wypełniania poszczególnych pól. Powoduje to rozbieżności w sposobie wypełniania kart. Co więcej, w przypadku pozostawienia niewypełnionych pól rejestr pozwala na zapisanie niekompletnej karty informacyjnej, co również może przyczyniać się do nieumyślnego publikowania niekompletnych danych. Należy podkreślić, że wytycznych oraz instrukcji w tym zakresie nie przewidują ani przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.), ani przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. poz. 227) czy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. poz. 186).*

(akta kontroli str. 3711)

Sugerowany przez sekretarza województwa wpływ braku instrukcji na kompletność wpisów w kartach informacyjnych nie znajduje uzasadnienia w stanie faktycznym. Należy podkreślić, że pomimo braku instrukcji w 13 kartach objętych badaniem nie stwierdzono błędów. Poza tym nawet jeżeli sporządzenie instrukcji nie wynika wprost z przepisów stosownych ustaw to zawsze kierownik jednostki w ramach systemu kontroli zarządczej może opracować właściwą instrukcję stanowiącą odpowiedź na ryzyko nieprawidłowego sporządzania kart informacyjnych. Stosownie do standardu określonego w części II., lit. C pkt 10 (*Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej*) załącznika do komunikatu nr 23 MF procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej; dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla

których jest niezbędna. Opisane wyżej postępowanie było nierzetelne i oceny tej nie zmienia fakt usunięcia nieprawidłowości w trakcie trwania kontroli NIK.

7. Dane dla 14 z 18 (77,8%) zbadanych decyzji dotyczących produktu ubocznego zostały opublikowane z przekroczeniem – określonego w art. 21 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. d) ustawy o udostępnianiu informacji – 14-dniowego terminu na ich zamieszczenie w publicznie dostępnych wykazach. Z informacji umieszczonych w kartach informacyjnych wynika, że liczba dni od daty wystawienia dokumentu (lp. 9 karty informacyjnej) do daty jego zamieszczenia w wykazie (lp. 16 karty informacyjnej) wyniosła od 0 do 184. W wymaganym terminie, w wykazie umieszczono tylko 4 z 18 zbadanych decyzji⁷⁵.

(akta kontroli str. 2260-2278)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: *Wskazane opóźnienia w zakresie publikacji kart informacyjnych w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informację o środowisku i jego ochronie UMWM [...] są wypadkową wielu czynników występujących w analizowanym okresie, m.in.: nagromadzenia bieżących zadań, okresowej zmiany organizacji pracy UMWM ze względu na sytuację epidemiczną związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i nieprzewidzianych absencji pracowniczych. Jednakże zidentyfikowane opóźnienia nie przełożyły się na ograniczenia w dostępie do informacji wynikających z przedmiotowych decyzji, a w okresie objętym kontrolą nie odnotowano żadnych zapytań, wniosków czy skarg związanych z terminowym udostępnieniem informacji o środowisku w analizowanych sprawach.*

(akta kontroli str. 2257-2278, 3711-3712)

Powyższe działanie wskazuje na niezachowanie w Urzędzie standardu określonego w części II., lit. C pkt 11 (*Nadzór*) załącznika do komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich efektywnej i skutecznej realizacji.

8. Przedłożona do kontroli dokumentacja z XV edycji *Konkursu – zbiórka surowców wtórnych* dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego⁷⁶ nie zawierała oświadczeń w sprawie bezstronności członków zespołu powołanych do przeprowadzenia procedury zapytania ofertowego na zakup nagród – wymaganych § 7 ust. 4 regulaminu planowania i udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie⁷⁷. Zgodnie z tym przepisem, każdy z członków zespołu oceniającego składa oświadczenie, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do ww. regulaminu. W złożonym i podpisanym oświadczeniu, członek zespołu oceniającego oświadcza, że nie pozostaje z wykonawcami, którzy złożyli oferty, w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

(akta kontroli str. 2389-2399)

Z upoważnienia Marszałka Województwa zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła, że: *Podpisanie przedmiotowych oświadczeń jest pierwszą czynnością, od której zaczyna się posiedzenie komisji konkursowej. Zwyczajowo podpisy składane są w obecności pozostałych członków komisji. Na przestrzeni ostatnich lat, nie zdarzyła się sytuacja, aby członek komisji był powiązany w jakikolwiek sposób z oferentami. Dokumenty pn. „Zestawienie porównania i oceny ofert z dnia 31 maja 2019 r., znak PZ-ZD-*

⁷⁵ Decyzje nr: 38/19/PZ.O, 71/20/PZ.O, 127/20/PZ.O oraz 94/20/PZ.O.

⁷⁶ Uchwała nr 22/3/18 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zorganizowania XV edycji *Konkursu – zbiórka surowców wtórnych* dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego.

⁷⁷ Załącznik do uchwały nr 1265/172/16 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 16 sierpnia 2016 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie (<https://mazovia.pl/pl/bip/zaradz/rejestr-uchwal-zarzadu/nr-126517216-z-dn-2016-08-16.html>).

I.704.3.2019.BK i PZ-ZD-I.704.4.2019.BK (zakup oczyszczaczy powietrza oraz zakup pomocy dydaktycznych)” potwierdzają, że każda z osób będąca w komisji konkursowej musiała złożyć oświadczenie o bezstronności w dniu 31 maja 2019 r. Brakujące oświadczenia prawdopodobnie zostały omyłkowo podpisane pod inną dokumentację, przewożoną zbiorowo podczas przeprowadzki Departamentu PZ. Należy dodać, że zestawienia porównania i oceny ofert publikowane były na stronie Urzędu (obecnie archiwalnej) dotyczącej zamówień publicznych:

<https://zamowienia.mazovia.pl/?act=info&id=23088>

<https://zamowienia.mazovia.pl/?act=info&id=23092>

Publikacja wyników zawsze następuje po dopełnieniu wszelkich formalności związanych z udziałem w pracach w komisji. Mimo że organizowane przez Samorząd konkursy ekologiczne dla dzieci i młodzieży wpisują się w działania na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu, ponieważ ich celem jest podniesienie wiedzy w zakresie gospodarki odpadami wśród najmłodszych mieszkańców Mazowsza, to wskazać należy, że dokumentacja skompletowana w ramach procedury zapytania ofertowego dotyczy jedynie niewielkiego etapu projektu o charakterze edukacyjnym i nie powinna być traktowana jako kluczowy element projektu, mający bezpośredni wpływ na zapobieganie powstawaniu odpadów czy poziom recyklingu.

(akta kontroli str. 2382-2402, 3452)

Niezapewnienie kompletnej dokumentacji z ww. edycji konkursu (zawierającej przedmiotowe oświadczenia) należy uznać za postępowanie nierzetelne. Wskazuje to także na nieskuteczność mechanizmów kontroli realizacji zadań w Urzędzie oraz na niezachowanie standardu określonego w części II., lit. C pkt 11 (Nadzór) załącznika do komunikatu nr 23 MF.

9. Według informacji dla Zarządu Województwa Mazowieckiego w sprawie podsumowania wyników oraz nagrodzenia uczestników XVI edycji *Konkursu – zbiórka surowców wtórnych* dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego⁷⁸ zastępca dyrektora DGOEiPZ wniosowała o przekazanie 17 placówkom oświatowym, które potwierdziły udział w tej edycji konkursu, nagród rzeczowych w postaci sprzętu grającego [...]⁷⁹. Przedłożona do kontroli dokumentacja z ww. edycji konkursu zawierała dokumenty potwierdzające udzielenie przez Zarząd Województwa Mazowieckiego zgody na nagrodzenie 17 placówek oświatowych w ramach tej edycji konkursu oraz dokumenty potwierdzające przekazanie nagród 19 placówkom oświatowym (w cenie jednostkowej 759,90 zł netto). Dokumentacja ta nie zawierała dokumentów potwierdzających zgodę Zarządu Województwa Mazowieckiego na zwiększenie liczby nagrodzonych placówek oświatowych z 17 do 19.

(akta kontroli str. 2427-2434)

Z upoważnienia Marszałka Województwa zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła, że: *W dniu 26 maja 2020 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego przyjął informację w sprawie podsumowania wyników oraz nagrodzenia uczestników XVI edycji „Konkursu – zbiórka surowców wtórnych” zorganizowanego dla dzieci i młodzieży z przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego. Z uwagi na epidemię covid odstąpiono od Regulaminu konkursu i zarekomendowano aby nagrodzić wszystkie placówki, które wzięły udział w konkursie, bez względu na zebrane ilości surowców wtórnych oraz czas nadesłania raportu z przebiegu zbiórki. W ówczesnych okolicznościach Departament PZ przyjął*

⁷⁸ Uchwała nr 1633/87/19 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zorganizowania XVI edycji *Konkursu – zbiórka surowców wtórnych* dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich z terenu województwa mazowieckiego.

ww. zasadę również wobec dwóch dodatkowych placówek, których raporty wpłynęły tuż po przyjęciu informacji przez Zarząd Województwa, ponieważ Zarząd wyraził zgodę na nagrodzenie wszystkich placówek biorących udział w konkursie z uwagi na okoliczności i utrudnienia związane z zamknięciem szkół w okresie epidemii (<https://archiwum.mazovia.pl/komunikaty--konsultacje-spoeczne/komunikaty/art,2889,xvi-edycja-konkursu-zbiorka-surowcow-wtomych-zakonczona.html>).

(akta kontroli str. 2403-2434, 3452-3453)

Niezapewnienie kompletnej dokumentacji z ww. edycji konkursu (zawierającej dokumenty potwierdzające zgodę Zarządu Województwa Mazowieckiego na zwiększenie liczby nagrodzonych placówek oświatowych z 17 do 19) należy uznać za postępowanie nierzetelne. Wskazuje to także na nieskuteczność mechanizmów kontroli realizacji zadań w Urzędzie.

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze UMWM utworzono komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, a ich pracownicy posiadali odpowiednie przygotowanie – w tym wykształcenie odpowiednie do zakresu wykonywanych obowiązków – do realizacji zadań z tym związanych. Nie aktualizowano jednak na bieżąco regulaminów wewnętrznych: DGOEiPZ oraz DOŚ, a także zakresów czynności pracowników, stosownie do zadań określonych w uod.

W Urzędzie opracowano i uchwalono wpgo oraz terminowo sporządzono sprawozdanie dotyczące realizacji wpgo za lata 2017-2019, które jednak nie obejmowało wszystkich danych z 2019 r. ze względu na brak możliwości samodzielnego wygenerowania raportów zawierających potrzebne dane z BDO oraz przekazanie tych danych przez MKiŚ w okresie uniemożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniu. Marszałek Województwa prowadził rejestr BDO, a także wywiązał się z obowiązku wprowadzenia kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami do Repozytorium BDO, określonego w art. 80 ust. 3 uod.

Marszałek Województwa wydawał decyzje dotyczące produktu ubocznego zgodnie z art. 10 i art. 11 uod. Jednak w prowadzonych postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym postępowaniu w procesie wydawania decyzji (27,8% ze zbadanych postępowań), a w przypadku 77,8% z tych decyzji – na nieterminowym publikowaniu informacji o ich wydaniu w publicznie dostępnym wykazie.

W UMWM prowadzono działania edukacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu, a także informowano o możliwości finansowania tych działań.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczającą skuteczność systemu kontroli zarządczej, w tym na ustalenie mechanizmów kontroli niestanowiących wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz niektórych innych ustaw⁷⁹ na listę instalacji komunalnych marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów wpisuje instalację: na pisemny wniosek prowadzącego instalację komunalną (zgodnie z art. 38b ust. 4 uod) lub z urzędu – instalacje określone jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w uchwale w sprawie wykonania wpgo, obowiązującej w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie powyższej zmiany ustawy. Uchwałą taką – obowiązującą w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy o zmianie ucpg – była uchwała nr 32/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 19 marca 2019 r. w sprawie wykonania PGO WM 2024, której załącznik nr 2 zawierał wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, tj. 13 instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielania ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku⁸⁰, 1 instalacji do termicznego przekształcania odpadów, 14 kompostowni oraz 10 składowisk odpadów⁸¹.

Marszałek Województwa w BIP – zgodnie z art. 38b ust.1 i ust. 2 uod – prowadził i aktualizował listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadały wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6 uod, oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji. Według stanu na 10 listopada 2023 r. na liście instalacji komunalnych⁸² znajdowało się łącznie 29 instalacji w tym:

- 12 instalacji MBP, których wpisu dokonano na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o zmianie ucpg oraz 1 instalacji MBP, której wpisu dokonano na wniosek prowadzącego instalację komunalną;
- 10 instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, których wpisu dokonano na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o zmianie ucpg oraz 6 instalacji, których wpisu dokonano na wniosek prowadzącego instalację komunalną.

Jedna instalacja MBP 16 grudnia 2020 r. została wykreślona z listy instalacji komunalnych⁸³. We wszystkich przypadkach, po wpływie wniosku prowadzącego instalację, termin wpisania jej na listę instalacji komunalnych nie przekraczał 30 dni.

Dane i informacje, w jakich instalacjach, i w jakich ilościach poszczególne rodzaje odpadów przetwarzane były w procesach recyklingu dostępne były w Urzędzie jedynie za 2018 r. Gromadzone były w WSO, który posiadał moduł raportowania umożliwiający sporządzanie analiz i raportów m.in. o ilościach wytworzonych odpadów. Dane za lata 2019-2022 r. nie były dostępne w UMWM. Do roku 2019 sprawozdawczość prowadzona była w formie papierowej, zaś od 2020 r. podmioty obowiązane do sporządzania sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579, dalej: *ustawa o zmianie ucpg*.

⁸⁰ Dalej: instalacje MBP.

⁸¹ <https://mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/nr-3219-z-dn-2019-03-19.html>.

⁸² <https://mazovia.pl/pl/ekologia/lista-instalacji-komunalnych.html>.

⁸³ W związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 25 sierpnia 2023 r. utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka Województwa z 16 grudnia 2020 r.

sporządzali sprawozdania za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO (w module Sprawozdawczość).

(akta kontroli str. 266-270)

Dyrektor DGOEiPZ oświadczył m.in., że: [...] dane o odpadach za lata 2019-2022 agregowane są w systemie BDO. System ten nie posiada modułu raportowego w uprawnieniach dostępowych dla marszałków województw, w związku z czym nie ma możliwości stworzenia zestawienia przedstawiającego sposób zagospodarowania odpadów oraz ilości wytworzonych odpadów, a tym samym wypełnienia zestawienia⁸⁴ danymi za lata 2019-2022. Możliwość generowania raportów z BDO posiada jedynie IOŚ-PIB twórca BDO, który wykonuje je na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 266-270)

BDO w ograniczonym stopniu umożliwiało monitorowanie rynku, w tym w zakresie wytwarzanych odpadów i sposobach ich zagospodarowania, m.in. w procesach recyklingu. Dane dotyczące instalacji i ilości poszczególnych rodzajów odpadów przetwarzanych w procesach recyklingu pozyskiwane były od IOŚ-PIB oraz MKiŚ jedynie na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji wpgo, a także na potrzeby opracowania projektu PGO WM 2030.

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: „[...] mając na względzie czas oczekiwania na wygenerowanie wnioskowanych raportów przez IOŚ-PIB (zazwyczaj kilka miesięcy) bezcelowym byłoby występowanie o kwartalne raporty z BDO z uwagi na brak możliwości ich wykorzystania [...]”.

(akta kontroli str. 266-270, 1657-1659)

Zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła m.in., że: [...] informacje o ilości wytworzonych odpadów zawarte są w [...] sprawozdaniach wójta, burmistrza, prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (sprawozdania dotyczące odpadów komunalnych oraz zbiorczych zestawieniach danych o odpadach (sprawozdania dotyczące odpadów innych niż komunalne składane przez przedsiębiorców).

(akta kontroli str. 477-482)

Dane i informacje przekazywane w sprawozdaniach rocznych o odpadach i odpadach komunalnych uniemożliwiały szczegółową analizę m.in. sposobów zagospodarowania odpadów. Urząd nie miał możliwości pozyskania z WSO, ani z BDO informacji o tym, czy odpady wywożone były poza teren województwa, czy zostały zagospodarowane na jego terenie.

(akta kontroli str. 480)

Zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła m.in., że: [...] system BDO nie posiada wielu funkcji, w tym modułu raportowania, które pozwoliłyby w pełni korzystać z danych agregowanych w systemie. W związku z brakiem modułu raportowego nie ma możliwości samodzielnego pozyskania danych o łącznej ilości wytworzonych odpadów w województwie mazowieckim oraz wygenerowania innych raportów i analiz na podstawie gromadzonych danych.

(akta kontroli str. 477-482)

W PGO WM 2024 wskazano cele w zakresie gospodarki odpadami wraz z określeniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, oraz określono sposoby monitoringu i oceny wdrażania wpgo. W ramach celów przyjętych w gospodarce odpadami komunalnymi,

⁸⁴ Przekazanego przez kontrolera NIK – przypis kontrolera NIK.

w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji, wskazano m.in.:

- zmniejszenie masy powstających odpadów (poprzez ograniczenie marnotrawienia żywności i wprowadzenie selektywnego zbierania bioodpadów z zakładów zbiorowego żywienia);
- zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji;
- doprowadzenie do funkcjonowania systemów zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.

Ponadto UMWM opracował załącznik do PGO WM 2024 – *Program zapobiegania powstawaniu odpadów dla województwa mazowieckiego*. Program ten zawiera cele, których realizacja ma doprowadzić do stopniowego ograniczenia wytwarzania odpadów oraz wykorzystania odpadów jako zasobów i nie wyodrębnia celów indywidualnych dla województwa mazowieckiego.

(akta kontroli str. 480)

Zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła m.in., że: [...] *są to cele uniwersalne w skali kraju i poszczególnych województw. Potwierdzeniem tego jest informacja zawarta w Krajowym planie zapobiegania powstawaniu odpadów mówiąca o tym, że dokument krajowy ma za zadanie uszczegółowienie w jednym dokumencie działań w zakresie zapobiegania powstawania odpadów zarówno na poziomie krajowym jak i na poziomie województw.*

(akta kontroli str. 480)

W celu wdrożenia założeń PGO WM 2024 została opracowana koncepcja wdrażania programu gospodarki odpadami i transformacji na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Na jej podstawie, 5 września 2023 r., został złożony wniosek w naborze, w ramach programu LIFE 2021-2027, wraz z projektem pn. *Wdrożenie regionalnego planu gospodarki odpadami i programu zapobiegania powstawaniu odpadów dla województwa mazowieckiego* (GO MAZOVIA LIFE PL).

Planowany czas realizacji projektu został określony na okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2034 r.

(akta kontroli str. 477-482, 1714-1720)

W PGO WM 2024 zostały również wskazane zadania mające na celu poprawę systemu gospodarowania odpadami oraz terminy ich realizacji. W sprawozdaniu z realizacji wpgo dla województwa mazowieckiego za lata 2017-2019 (w tabeli nr 51), w ocenie stanu realizacji wskazano niezrealizowane 3 zadania, których termin realizacji został określony do 2024 r.:

- 1) *Promowanie inicjatyw i konkursów dla „małoodpadowych” gmin;*
- 2) *Kampania informująca o zaletach i celowości przeprowadzania badań składu morfologicznego odpadów oraz ich właściwości;*
- 3) *Akcja edukacyjna dla przedsiębiorców dotycząca BAT⁸⁵.*

W ramach zadania *Akcja edukacyjna dla przedsiębiorców dotycząca BAT* zostały zorganizowane w 2019 r. i w 2021 r. konferencje z cyklu *Przyczyny i zwalczanie uciążliwości zapachowej instalacji*. Konferencje skierowane były do przedsiębiorców prowadzących instalacje związane z ochroną środowiska, gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, rolnictwem oraz do organów administracji publicznej uczestniczących w procedurze ocen oddziaływania na środowisko.

⁸⁵ BAT - Najlepsze Dostępne Techniki – przypis kontrolera NIK.

(akta kontroli str. 1717)

Sekretarz Województwa oświadczył m.in., że: [...] realizacja zadań przewidziana w WPGO została rozłożona w czasie. Część z nich została zrealizowana w okresie sprawozdawczym objętym SWPGO 2017–2019, a część będzie realizowana do końca 2024 r. i zostanie ujęta w perspektywie czasowej SWPGO 2020-2022 oraz SWPGO 2023-2025.

(akta kontroli str. 1714-1720)

W ramach weryfikacji stanu gospodarki odpadami na terenie województwa mazowieckiego od 2019 r. prowadzony był monitoring wdrażania zapisów PGO WM 2024. Informacje z zakresu gospodarki odpadami pozyskiwane były od gmin⁸⁶ oraz od zarządzających instalacjami do przetwarzania odpadów, zarówno funkcjonujących, jak i planowanych do budowy, których inwestycje zostały ujęte w *Planie inwestycyjnym dla województwa mazowieckiego*.

Sekretarz Województwa oświadczył m.in., że: [...] celem takiego działania było zebranie bieżących informacji na temat: aktualnego stanu gospodarki odpadami w województwie, stanu stopnia zaawansowania przedsięwzięć zaplanowanych w PGO WM 2024 oraz informacji na temat ewentualnych problemów zidentyfikowanych przez podmioty w zakresie gospodarowania odpadami.

W pismach skierowanych do gmin występowano o przekazanie m.in. informacji dotyczących:

- punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych⁸⁷ (ich liczby na terenie gminy, oddanych do użytkowania w danym okresie, ich lokalizacji, czy znajdują się w nich punkty napraw, czy możliwe jest przyjmowanie w nich rzeczy używanych niestanowiących odpadu);
- realizacji inwestycji z zakresu gospodarowania odpadami na terenie gminy;
- gminnego systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych (np. kogo obejmuje, sposób naliczania opłat, liczby kompostowników itp.);
- problemów i utrudnień w zakresie przetwarzania odpadów.

W przypadku przedsiębiorców (zarządzających funkcjonującymi instalacjami oraz inwestorów, którzy planują budowę zakładów ujętych w *Planie inwestycyjnym dla województwa mazowieckiego*) pytania dotyczyły m.in.:

- mas poszczególnych odpadów (wytworzonych, przekazanych na składowiska, zmagazynowanych);
- wykorzystania rocznych mocy przerobowych instalacji;
- problemów i utrudnień w zakresie przetwarzania odpadów;
- stanu realizacji inwestycji zapisanych w *Planie inwestycyjnym dla województwa mazowieckiego*.

W okresie monitorowania wdrażania zapisów PGO WM 2024 jedynie w II kwartale 2022 r. wszystkie gminy z terenu województwa mazowieckiego (tj. 314 gmin) odpowiedziały na pisma dotyczące przekazania powyższych informacji. W pozostałych okresach monitorowania najmniej gmin przekazało odpowiedzi w II kwartale 2021 r. (tj. 207 gmin), najwięcej natomiast w IV kwartale 2021 r. (tj. 307 gmin). Wyniki prowadzonego monitoringu były kwartalnie przedstawiane Zarządowi Województwa Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 1044-1047, 1151-1206, 1310-1312)

⁸⁶ W okresie objętym kontrolą Urząd występował o powyższe dane 17 razy: 4 razy za 2019 r., 3 razy za 2020 r. oraz po 5 razy za 2021 r. i za 2022 r.

⁸⁷ Dalej: PSZOK.

Z danych będących w dyspozycji UMWM wynika, że na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowała następująca liczba PSZOK: w 2018 r. – 249, w 2019 r. – 245, w 2020 r. – 252, w 2021 r. – 268, w 2022 r. (stan na 30 czerwca 2022 r.) – 273. W 2018 r. na terenie województwa mazowieckiego nie funkcjonowały punkty napraw, w 2019 r. takich punktów było 7, w 2020 r. i w 2021 r. – po 10, w 2022 r. (stan na 30 czerwca 2022 r.) – 21. Liczba punktów wymiany rzeczy funkcjonujących na terenie województwa mazowieckiego kształtowała się następująco: w 2018 r. – 9, 2019 r. – 27, w 2020 r. – 32, w 2021 r. – 34, w 2022 r. (stan na 30 czerwca 2022 r.) – 37.

(akta kontroli str. 266-270)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: [...] *powyższe zadanie jest inicjatywą własną, mającą na celu zdobycie bieżącej wiedzy i zapewnienie stałego przepływu informacji na temat wdrażania zapisów PGO WM 2024. Zadanie nie wynika z przepisów, czy zobowiązań prawnych. W związku z tym, że jego forma, zakres i częstotliwość nie mają uregulowań prawnych, podejmowane czynności i działania dostosowywane są do potrzeb, możliwości i harmonogramu realizowanych zadań.*

(akta kontroli str. 1310-1312)

Dodatkowo identyfikacja problemów związanych z możliwością zagospodarowania odpadów, w tym przepływu strumienia odpadów w celu m.in. stwierdzenia nieprawidłowości w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi, dokonywana była poprzez weryfikację sprawozdań wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: [...] *niejednokrotnie w trakcie weryfikacji identyfikowano różnorakie problemy pojawiające się na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi, które następnie były przedstawiane Ministrowi Klimatu i Środowiska (np. na etapie składania wyjaśnień do sprawozdania marszałka województwa z realizacji zadań gospodarki odpadami, poprzez przygotowanie stanowiska Konwentu Marszałków RP w celu usprawnienia funkcjonalności BDO lub poprzez proponowanie zmian w przepisach prawa).*

W 2023 r. przystąpiono do prac nad opracowaniem PGO WM 2030, a monitorowanie stanu gospodarki odpadami prowadzone było w ramach tych prac.

(akta kontroli str. 1044-1047)

2.2. Organy wykonawcze wszystkich gmin w województwie mazowieckim⁸⁸ w okresie objętym kontrolą składały sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, wskazane w art. 9q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁹. W okresie objętym kontrolą złożono 30 sprawozdań po terminie, dla których opóźnienie wynosiło od 1 do 349 dni. Najdłuższe opóźnienia dotyczyły 2 gmin.

W pierwszym przypadku gmina monitowana była przez UMWM. Ostatecznie gmina złożyła 5 korekt sprawozdania (27 października, 8 grudnia i 14 grudnia 2021 r. oraz 7 i 14 stycznia 2022 r.). Marszałek Województwa przekazywał korespondencję prowadzoną z gminami do wiadomości MWIOŚ poprzez platformę ePUAP. W związku z tym MWIOŚ na bieżąco informowany był o terminach złożenia sprawozdania i jego korekt. Dodatkowo sekretarz województwa oświadczył, że: *MWIOŚ został zawiadomiony pismem znak PZ-OP-I.7011.1.189.2021.AC z 11 stycznia 2022 r. o nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania Gminy i jego korektach.*

⁸⁸ W 2018 r. – 288 gmin; 2 związki międzygminne, które tworzyło 8 i 13 gmin; 5 gmin ze względu na porozumienie z Marszałkiem Województwa Podlaskiego sprawozdawało w woj. podlaskim; w 2019 r. – 309 gmin, 5 gmin ze względu na porozumienie z Marszałkiem Województwa Podlaskiego sprawozdawało w woj. podlaskim; w 2020 r. – 311 gmin; 3 gminy ze względu na porozumienie z Marszałkiem Województwa Podlaskiego sprawozdawało w woj. podlaskim; w 2021 r. oraz w 2022 r. – 314 gmin.

⁸⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 399, dalej: *ustawa ucpg*.

(akta kontroli str. 1714-1720, 1768-1770)

W drugim przypadku monit w sprawie niezłożenia sprawozdania w terminie do 31 października 2020 r. skierowano do gminy po upływie dwóch tygodni, pismem z dnia 17 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1711, 1715-1716)

2.3. W wyniku wezwań do korekty złożonych sprawozdań, lub autokorekty, w poszczególnych latach złożono następującą liczbę skorygowanych sprawozdań: w 2018 r. – 273, w 2019 r. – 305, w 2020 r. – 302, w 2021 r. – 292, w 2022 r. – 181.

(akta kontroli str. 497-500, 1714-1720)

Weryfikacja danych w BDO, dotyczących sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzona była przez pracowników Wydziału Gospodarki Odpadami w DGOEiPZ z wykorzystaniem utworzonych w UMWM w tym celu arkuszy kalkulacyjnych w programie MS EXCEL, które były corocznie aktualizowane. Dla każdego sprawozdania tworzony był arkusz, do którego kopiowane były dane ze sprawozdania złożonego za pośrednictwem BDO.

(akta kontroli str. 1207-1208)

Sekretarz województwa oświadczył m.in. że: [...] *Arkusze kalkulacyjne są stosowane przez Wydział Gospodarki Odpadami Departamentu PZ do weryfikacji sprawozdań od początku istnienia sprawozdawczości komunalnej. Mimo że wymagają ręcznego przekopiowania każdego działu do osobnej zakładki, w znaczący sposób przyspieszają pracę, pozwalają na rezygnację z drukowania sprawozdań z BDO oraz przyczyniają się do prowadzenia weryfikacji jednolicie przez wszystkich pracowników. Przedmiotowe arkusze oraz sposób weryfikacji sprawozdań są co roku dostosowywane do obowiązujących przepisów prawa i formularzy sprawozdań.*

Informacje i wskazówki dotyczące sposobu prowadzenia ww. weryfikacji były corocznie przekazywane pracownikom gmin, odpowiedzialnym za sporządzanie sprawozdań komunalnych, podczas szkoleń organizowanych przez Wydział Gospodarki Odpadami w DGOEiPZ.

(akta kontroli str. 1044-1140, 1207-1208)

Z badania wybranych losowo 2 sprawozdań Urzędu Miasta Płock i Urzędu Miasta Otwock za okres 2018-2022 wynika, że sprawozdania te składane były terminowo. Gmina Płock po wezwaniu UMWM złożyła 3 korekty⁹⁰ oraz 2 autokorekty⁹¹ sprawozdań za okres objęty kontrolą. Gmina Otwock po wezwaniu UMWM złożyła 11 korekt⁹² oraz 6 autokorekt⁹³ sprawozdań za okres objęty badaniem. Korekty sprawozdań dotyczyły m.in.: poprawności masy odebranych i zebranych odpadów komunalnych, poprawności wykazania informacji o zagospodarowania odpadów, obliczenia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Wszystkie korekty sprawozdań zostały złożone z zachowaniem terminów wynikających z art. 9r ust 2 ustawy ucpg, z wyjątkiem jednej korekty sprawozdania⁹⁴, która została złożona po 46 dniach od daty wezwania do jej złożenia.

(akta kontroli str. 890b-890h)

Sekretarz województwa oświadczył m.in., że [...] *we wskazanym okresie Urząd Miasta Otwocka (zarówno przed otrzymaniem wezwania z dnia 21 maja 2021 r., jak i po tym terminie) wielokrotnie zgłaszał problemy techniczne związane z funkcjonowaniem BDO i brakiem możliwości wygenerowania poprawnego sprawozdania. [...] pracownik Urzędu Miasta Otwocka był w roboczym kontakcie*

⁹⁰ Korekty dotyczyły sprawozdań za lata: 2018, 2019, 2020.

⁹¹ Autokorekty dotyczyły sprawozdań za lata: 2019, 2020.

⁹² Korekty dotyczyły sprawozdań: 2 za 2018 r., 6 za 2019 r., 2 za 2020 r., 1 za 2021 r.

⁹³ Autokorekty dotyczyły sprawozdań: 1 za 2019 r., 4 za 2020 r., 1 za 2021 r.

⁹⁴ Sprawozdanie Gminy Otwock za 2019 r. (IV korekta).

(telefonicznym oraz e-mailowym) z pracownikiem Departamentu [...] odpowiedzialnym za weryfikację przedmiotowego sprawozdania. Pracownik Departamentu PZ sugerował w tych kontaktach, aby nieprawidłowości w działaniu BDO zgłaszać do IOŚ-PIB oraz do Ministra Klimatu i Środowiska. Z uwagi na wezwanie wystosowane 21 maja 2021 r. i ponownie zgłaszane błędy w działaniu BDO nie prowadzono dodatkowego monitorowania jednostki.

(akta kontroli str. 890b-890h, 1417-1720)

W badanych sprawozdaniach 2 gmin, w tabelach dotyczących informacji o sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych wskazywano m.in. proces R12⁹⁵. Proces o tym symbolu oznacza wymianę odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1–R11, tym samym nie wskazuje jednoznacznie na sposób zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów.

(akta kontroli str. 604-890)

Od wprowadzenia obowiązku przekazywania w BDO sprawozdań o odpadach w zakresie wytwarzanych odpadów i gospodarowania odpadami złożono: w 2019 r. – 18 574 sprawozdania, w 2020 r. – 21 558 sprawozdań, w 2021 r. – 22 882 sprawozdania, w 2022 r. – 21 548 sprawozdań, w 2023 r. – 454 sprawozdania⁹⁶. Wezwania do złożenia korekt przedmiotowych sprawozdań wysłano: w 2021 r. – do 2111 podmiotów, w 2022 r. – do 971 podmiotów, w 2023 r. – do 803 podmiotów.

(akta kontroli str. 485)

Zastępca dyrektora DOKiP oświadczyła m.in., że: *Marszałkowie województw otrzymali dostęp do weryfikacji sprawozdań w grudniu 2020 r., w związku z czym w zakresie wezwań do korekty złożonych sprawozdań wygenerowano (z elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją eDOKweb) raporty uwzględniające podmioty, do których wysłane zostały w latach 2021–2023⁹⁷ wezwania do złożenia korekty sprawozdania. [...] ww. zestawienia obrazują liczbę wezwań wysłanych w poszczególnych latach, przy czym pismo wzywające do korekty mogło jednocześnie dotyczyć sprawozdań z kilku lat. [...] Marszałkowi Województwa Mazowieckiego składane były również zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów za 2018 r. (w formie papierowej). Przedmiotowe zestawienia wpisywane były do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego [...] nie były wysyłane pisemne wezwania do złożenia korekty zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów złożonych za 2018 r. W celu usprawnienia analizy złożonych dokumentów telefonicznie weryfikowano dane dotyczące wychwyconych pojedynczych rozbieżności lub błędów, a w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości informowano podmiot o konieczności złożenia korekty sprawozdania.*

(akta kontroli str. 484-495)

W 2018 r. złożono 17 966 sprawozdań. Weryfikację sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami prowadzono na podstawie *Wytycznych dotyczących weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami w BDO*, tj. wewnętrznego dokumentu Wydziału Bazy Odpadowej i Informacji w DGOEiPZ, który określał sposób weryfikacji poprawności i kompletności wypełnienia sprawozdań.

(akta kontroli str. 1820-1836)

Oględziny BDO⁹⁸ wykazały, że BDO nie umożliwia otrzymania raportu o sposobie zagospodarowania odpadów oraz o ilości wytworzonych odpadów dla wybranego

⁹⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do uod.

⁹⁶ Stan na 30 czerwca 2023 r.

⁹⁷ Stan na 27 czerwca 2023 r.

⁹⁸ Oględziny przeprowadzono 18 lipca 2023 r.

podmiotu lub dla wybranego kodu odpadu. Nie umożliwia ona również zestawienia liczby podmiotów (na podstawie decyzji Marszałka Województwa lub starosty) na terenie województwa, które prowadzą przetwarzanie odpadów w procesach odzysku i recyklingu. BDO nie posiada również funkcjonalności w zakresie otrzymywania raportu z wykazem sprawozdań o odpadach. W trakcie oględzin wybrano do weryfikacji 1 sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za 2021 r.⁹⁹ dla 2 kodów odpadów: 19 12 12¹⁰⁰ oraz 15 01 06¹⁰¹. Dla kodu 19 12 12 ilość odpadów w module ewidencji wynosząca 3612,92 Mg była tożsama z danymi umieszczonymi w sprawozdaniu podmiotu oraz z danymi przekazanymi przez IOŚ-PIB¹⁰². Dla kodu 15 01 06 ilość odpadów w module ewidencji wynosiła 8072,2160 Mg, natomiast ilość odpadów wykazana w sprawozdaniu podmiotu wynosiła 8843,7960 Mg (różnica wynosiła 771,58 Mg). Dane ze sprawozdania były tożsame z danymi przekazanymi przez IOŚ-PIB. Zgodnie z wyjaśnieniami pracownika biorącego udział w oględzinach sprawozdanie za rok 2021 zostało zatwierdzone w BDO bez wzywania do złożenia jego korekty. Dane pomiędzy działami były zgodne. BDO nie wskazuje różnic między danymi wykazanymi w sprawozdaniu, a danymi zawartymi w ewidencji.

Sekretarz województwa oświadczył, że pismem z 14 listopada 2023 r. podmiot został wezwany do sporządzenia korekty sprawozdania o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami za 2021 r.

(akta kontroli str. 484-496, 501-542, 1797-1799, 1838-1839)

Z badania wybranych losowo 12 *Sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami* za okres 2018-2022¹⁰³ wynika, że sprawozdania te zostały złożone terminowo, z czego do 5 z nich złożono korekty.

(akta kontroli str. 503-542, 890a)

2.4. W latach 2018-2023 (I półrocze) w Urzędzie zaplanowano łącznie 260 kontroli z zakresu gospodarki odpadami, a ponadto pracownicy UMWM uczestniczyli w 178 kontrolach prowadzonych przez wioś, z czego 151 z nich dotyczyło kontroli podmiotów gospodarujących odpadami opakowaniowymi oraz eksportujących i dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. I tak spośród zaplanowanych kontroli podmiotów gospodarujących odpadami opakowaniowymi zrealizowano: w 2018 r. – 7 kontroli planowych oraz 21 doraźnych (pozaplanowe), w 2019 r. – 11 kontroli planowych oraz 19 doraźnych, w 2020 r. – 4 kontrole doraźne, w 2021 r. – 19 kontroli planowych oraz 3 doraźne, w 2022 r. – 38 kontroli planowych, a w 2023 r. (I półrocze) – 12 kontroli planowych. Nie zrealizowano: 1 kontroli w 2018 r., 1 kontroli w 2019 r., 41 kontroli w 2020 r. oraz 5 kontroli w 2022 r. Przyczynami niezrealizowania planowanych kontroli w 2020 r. było wystąpienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii wywołanego wirusem SARS-CoV-2. oraz przyczynami niezależnymi od Urzędu w związku z zaistniałymi uwarunkowaniami formalno-prawnymi; w 2018 r. – w związku ogłoszeniem upadłości spółki; w 2019 r. – w związku ze zlokalizowaniem podmiotu poza województwem mazowieckim oraz w 2022 r. – 1) w związku z postępowaniem w przedmiocie upadłości, 2) w związku z brakiem osoby upoważnionej lub innej osoby reprezentującej spółkę, 3) w związku z nieposiadaniem przez kontrolowanego dokumentacji dot. 2016 r., 4) w związku z brakiem osoby upoważnionej do reprezentacji podmiotu kontrolowanego w miejscu rejestracji jego siedziby lub

⁹⁹ Firma [...]*).

¹⁰⁰ Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

¹⁰¹ Zmieszane odpady opakowaniowe.

¹⁰² Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰³ Z 2018 r. – 8 sprawozdań, z 2019 r. – 1 sprawozdanie, z 2020 r. – 2 sprawozdania, z 2021 r. – 1 sprawozdanie.

brakiem możliwości ustalenia innego miejsca prowadzenia działalności, 5) w związku nieposiadaniem przez podmiot siedziby na terenie województwa mazowieckiego.

(akta kontroli str. 1650-1654)

W 7 przypadkach kontrole zostały przeprowadzone z opóźnieniem jednego roku. Sekretarz województwa oświadczył m.in., że: [...] w związku z coraz licznieszymi przypadkami zachorowań na COVID-19 wywołanymi koronawirusem SARS-CoV-2, w celu ograniczenia ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa, zawieszono zostały od dnia 12 marca 2020 r. wszelkie spotkania, narady, zebrania, konsultacje i inne czynności z udziałem klienta zewnętrznego – zarówno w Urzędzie, jak i poza nim. Na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wstrzymano również kontrole przedsiębiorców, prowadzone przez pracowników Wydziału Kontroli i Stosowania Ulg Departamentu Opłat Środowiskowych [...] w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa ochrony środowiska. W dniu 4 maja 2021 r., po uzyskaniu zgody Sekretarza Województwa-Dyrektora Urzędu, podjęto działania mające na celu wznowienie kontroli zaplanowanych na 2021 r. Z uwagi na opóźnienia w zakresie realizacji zaplanowanych kontroli, powstałe z przyczyn niezależnych od Marszałka Województwa Mazowieckiego (pandemia COVID-19), przesunięciu uległy terminy rozpoczęcia czynności kontrolnych w części z podmiotów podlegających obowiązkowi przeprowadzenia cyklicznych (co najmniej raz na trzy lata) kontroli wynikających z art. 53 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi [...].

(akta kontroli str. 1649-1654, 1664-1671, 1691-1695, 4013-4075)

Badaniem objęto 16 postępowań kontrolnych¹⁰⁴ (co stanowiło 11,9 % kontroli przeprowadzonych w zakresie opłaty produktowej, przetwarzania odpadów, ich eksportu oraz odzysku opakowań wymienionych podmiotów), przeprowadzonych przez pracowników DOS, nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1211-1307, 1692-1695)

2.5. Zasady oraz tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków – w rozumieniu przepisów działu VIII k.p.a. – w UMWM uregulowane zostały w załączniku do zarządzenia nr 41/19 Marszałka Województwa z 1 marca 2019 r.¹⁰⁵ Odnośnie do skarg rozpatrywanych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego – ww. zasady uregulowano w paragrafach: 41a–41c statutu Województwa Mazowieckiego stanowiącego załącznik do uchwały nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego¹⁰⁶.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 5 skarg w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu¹⁰⁷, które zostały zarejestrowane w rejestrze skarg, prowadzonym przez Wydział Skarg oraz Kontroli Komórek Organizacyjnych Urzędu w Departamencie Kontroli w tym: 1 skarga wpłynęła do Marszałka Województwa, a 4 – do Sejmiku Województwa Mazowieckiego (spośród tych 4 skarg 1 została przekazana do organu właściwego do jej rozpatrzenia). Skarga skierowana do Marszałka Województwa została załatwiona z zachowaniem terminu wynikającego

¹⁰⁴ W 2018 r. – 3 kontrole; w 2019 r. – 4 kontrole; w 2021 r. – 2 kontrole; w 2022 r. – 5 kontrole; w 2023 r. (I półrocze) – 2 kontrole.

¹⁰⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywało również zarządzenie nr 539/18 Marszałka Województwa z 11 czerwca 2018 r. oraz zarządzenie nr 244/16 Marszałka Województwa z 22 lipca 2016 r. – dot. zasad oraz trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

¹⁰⁶ Znowelizowana uchwałą nr 201/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2017 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego, a następnie uchwałą nr 148/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 18 września 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego.

¹⁰⁷ W 2018 r. – 1 skarga; w 2019 r. – 2 skargi; w 2021 r. – 1 skarga; w 2022 r. – 1 skarga.

z przepisów art. 237 k.p.a. i nie zwracano się do organów inspekcji ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli w tej sprawie.

(akta kontroli str. 235, 305-403, 545-602, 1624a)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie na bieżąco prowadzono listę instalacji, o których mowa w art. 38b uod oraz monitorowano stan realizacji zadań określonych w wpgo. Marszałek Województwa nie miał możliwości samodzielnego wygenerowania z BDO raportów zawierających dane o stanie gospodarki odpadami w województwie mazowieckim, potrzebne do sporządzenia wpgo. W UMWM weryfikowano dane i informacje przekazywane w rocznych sprawozdaniach o odpadach i odpadach komunalnych oraz terminowość ich sporządzania. W badanym okresie prowadzono kontrole podmiotów gospodarujących odpadami na terenie województwa mazowieckiego, jednak stwierdzono przypadki zaniechania przeprowadzenia kontroli podmiotów z wymaganą art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach częstotliwością. Było to usprawiedliwione problemami związanymi z COVID-19, co spowodowało przesunięcie terminów rozpoczęcia czynności kontrolnych w części podmiotów.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

Ustalenie w ramach procedur kontroli zarządczej mechanizmów zapewniających:

- a) bieżącą aktualizację wewnętrznych regulaminów jednostek organizacyjnych UMWM oraz zakresów czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracowników UMWM w zakresie realizacji spraw z zakresu gospodarki odpadami przypisanych Marszałkowi Województwa;
- b) rzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych i terminowe upublicznianie decyzji w sprawie spełnienia warunków uznania za produkt uboczny albo stwierdzenia niespełnienia tych warunków;
- c) zgodną z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu realizację zadań związanych z działaniami informacyjno-edukacyjnymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 21 czerwca 2024 r.

Kontroler
Monika Chryplewicz Kałwa
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawęł

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Tomasz Gawęł
p.o. Dyrektor
Departamentu Środowiska

*) 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.