



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.01.2020

Grzegorz Schreiber
Marszałek Województwa Łódzkiego
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
ul. Piłsudskiego 8
90-051 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/079 – Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego ¹ , ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schreiber od dnia 23 listopada 2018 r. Marszałek Województwa Łódzkiego. Poprzednio w okresie od 2 grudnia 2014 Marszałkiem Województwa Łódzkiego był Witold Stępień. <p style="text-align: right;">(Dowód: akta kontroli str. 5-8)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 r. – grudzień 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze okres kontroli obejmuje również te lata
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Dariusz Krawczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/10/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. 2. Katarzyna Marciniak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/11/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(Dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Dalej: „Urząd”

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Łódzkiego⁴ posiadał wymagane prawem dokumenty zawierające dane o źródłach powstawania odpadów m.in. z tworzyw sztucznych (w tym również odpadów opakowaniowych) oraz sposobie ich zagospodarowania w latach 2017-2018. W kontrolowanym okresie rzetelnie zrealizował obowiązki sprawozdawcze. Dokonywał weryfikacji danych o źródłach odpadów komunalnych i pozostałych oraz sposobach ich zagospodarowania, zawartych w sprawozdaniach przedkładanych przez gminy i zobowiązanych przedsiębiorców. Gromadził i weryfikował sprawozdania sporządzone przez podmioty samodzielnie wykonujące obowiązki zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych.

Marszałek nie weryfikował jednak rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych. Nie analizowano także wypełnienia obowiązku przekazania sprawozdań przez wprowadzających produkty w opakowaniach. NIK zauważa, że Marszałek nie dysponował możliwościami weryfikacji wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. z uwagi na nieustanowienie w odniesieniu do przedsiębiorców obowiązku sprawozdawczego lub dotyczącego prowadzenia ewidencji w tym zakresie. Przyjęto, że dla ustalenia stanu faktycznego w wymienionych wyżej zakresach właściwym organem kontrolnym jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

W kontrolowanym okresie Marszałek sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami⁵, w tym przeprowadzał kontrole u przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych.

Prowadzony był Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, będący integralną częścią Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami⁶. W funkcjonujących modułach Rejestru zawarte były wymagane informacje wynikające z ustaw: o odpadach⁷, o czystości w gminach⁸ oraz o gospodarce opakowaniami. BDO nie posiadało zaimplementowanego modułu do raportowania danych, co istotnie ograniczało możliwości analityczne systemu.

Realizowane były przez Urząd działania edukacyjno-informacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym zapobiegania ich powstawaniu. Podejmowane działania wpisywały się w założenia Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów⁹ i były zbieżne z katalogiem działań w zakresie gospodarki odpadami, ustalonym w Planie gospodarki odpadami dla województwa łódzkiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028.

Przedsiębiorcy realizujący samodzielnie publiczne kampanie edukacyjne, przeprowadzili działania edukacyjno-informacyjne m.in. w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi. Według danych przedstawionych w złożonych sprawozdaniach, w latach 2017-2018 przeprowadzone zostały działania o łącznej wartości 121,5 tys. zł. NIK zauważa występujące utrudnienia w zakresie możliwości weryfikacji przez Marszałka informacji o wysokości i sposobie wydatkowania środków na kampanie edukacyjne, a także skutecznej windykacji zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie kampanii.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej „Marszałek”

⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi Dz. U. z 2019 r. poz. 542 ze zm.- dalej ustawa o gospodarce opakowaniami.

⁶ Dalej BDO

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach Dz. U. z 2019 r., poz. 701, ze zm. – dalej ustawa o odpadach

⁸ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U z 2019 r. poz. 2010 ze zm.- dalej ustawa o czystości w gminach,

⁹ Dalej KPZPO

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania.

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumenty programowe związane z gospodarką odpadami na obszarze województwa łódzkiego (diagnoza problemu).

1.1.1. Uchwałą nr 1020/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 31 sierpnia 2016 r. przyjęto projekt „Planu gospodarki odpadami dla województwa łódzkiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028” zawierający załączniki: „Plan inwestycyjny dla województwa łódzkiego¹¹, Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa łódzkiego oraz Prognozę oddziaływania na środowisko.

Po przeprowadzonej procedurze opiniowania i uzgadniania dokumentów, w czerwcu 2017 r. Sejmik uchwalił¹² Plan gospodarki odpadami dla województwa łódzkiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028¹³.

(Dowód: akta kontroli str. 9-13)

Rodzaje i ilości odpadów komunalnych odebranych i zebranych oraz poddanych poszczególnym procesom odzysku bądź unieszkodliwiania – na etapie opracowania Planu – określono na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r. Źródłem danych były także raporty wygenerowane z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego – bazy danych prowadzonej przez Marszałka.

W Planie określono rodzaje, ilości, źródła powstawania odpadów, odzysk i unieszkodliwianie. Jako źródła powstawania odpadów z papieru, szkła, metali i tworzyw sztucznych wskazano: zmieszane odpady komunalne oraz frakcje zebrane selektywnie.

W Planie (na przykładzie roku bazowego 2014) wskazano poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Dla odebranych, selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, w 2014 r. w województwie łódzkim, sposób ich zagospodarowania przedstawiono w Planie następująco:

Kod odebranych odpadów	Rodzaj odebranych odpadów	Łączna masa odebranych odpadów [Mg]	Masa odpadów poddanych recyklingowi [Mg]	Masa odpadów przygotowanych do ponownego użycia [Mg]
15 01 01	Opakowania z papieru i tektury	5 910,83	9 753,56	6,72
15 01 02	Opakowania z tworzyw sztucznych	9 555,22	9 594,89	107,41
15 01 04	Opakowania z metali	508,77	1 744,08	0,00
15 01 05	Opakowania wielomateriałowe	44,99	125,74	0,00
15 01 06	Zmieszane odpady opakowaniowe	56 712,50	4 975,69	805,80
15 01 07	Opakowania ze szkła	20 539,26	23 278,55	0,02

¹⁰ 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.

¹¹ Zwany dalej Planem Inwestycyjnym.

¹² Uchwała Sejmiku nr XL/502/12 z dnia 20 czerwca 2017 r.

¹³ Zwany dalej wpgg

19 12 01	Papier i tektura	0,00	853,19	0,00
19 12 02	Metale żelazne	0,00	37,76	0,01
19 12 03	Metale nieżelazne	0,00	7,11	0,00
19 12 04	Tworzywa sztuczne i guma	0,00	35,30	0,00
19 12 05	Szkło	0,00	10,70	0,00
20 01 01	Papier i tektura	2 652,14	1 276,65	0,00
20 01 02	Szkło	4 158,79	3 474,09	0,00
20 01 39	Tworzywa sztuczne	3 977,63	1 666,59	0,00
20 01 40	Metale	10,80	3,40	0,00
ex20 01 99	Odpady papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła	471,00	1 214,10	0,00
Suma		104 541,93	58 051,40	919,96

Docelowy model systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – ustalony w Planie inwestycyjnym – dla odpadów wytwarzanych w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach MBP¹⁴ przewidywał:

- dla strumienia frakcji materiałowych: szkło, papier, tworzywa sztuczne, metal, skierowanie do sortowni odpadów selektywnie zebranych w celu doczyszczenia,
- dla frakcji przewidzianych do dalszego wykorzystania (m.in. kody: 19 12 01; 19 12 02; 19 12 03; 19 12 04 oraz odpady o kodach z podgrupy: 15 01; 16 02; 16 06; 20 01), przygotowanie do odzysku, w tym do recyklingu lub przetworzenia umożliwiającego ich unieszkodliwienie.

W Planie Inwestycyjnym wskazano moce przerobowe istniejących i planowanych do budowy instalacji prowadzących procesy recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych. Ujęte zostały instalacje funkcjonujące w systemie przetwarzania odpadów, w tym odpadów po instalacjach MBP. Dla zabezpieczenia mocy przerobowych zebranych, odebranych i wytworzonych odpadów przewidziano:

- zwiększenie łącznej mocy przerobowej 18 instalacji do doczyszczenia selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych. W wyniku modernizacji 11 instalacji zaplanowano wzrost o 158,5 Mg łącznej mocy wynoszącej w 2014 r. 1.013.350 Mg/rok,
- spośród 46 instalacji do recyklingu odpadów tworzyw sztucznych, szkła, papieru, metali, drewna oraz odpadów opakowań wielomateriałowych o łącznej mocy przerobowej 579.208 Mg/rok, zaplanowano rozbudowę i modernizację dwóch instalacji do recyklingu odpadów tworzyw sztucznych i szkła. W wyniku modernizacji przewidziano zwiększenie w 2018 r. mas odpadów podlegających przetworzeniu dla tworzyw sztucznych do 12.000 Mg (wzrost w stosunku do roku 2016 o 6.000 Mg) oraz dla szkła do 45.000 Mg (wzrost odpowiednio o 21.000 Mg),
- uruchomienie ośmiu nowych instalacji do recyklingu – pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych frakcji odpadów – tworzyw sztucznych, szkła, papieru, metali, drewna, odpadów opakowań wielomateriałowych. W tej liczbie do recyklingu tworzyw sztucznych zaplanowano 5 nowych instalacji¹⁵ o łącznej mocy przerobowej 116 000 Mg/rok.

(Dowód: akta kontroli str. 13)

¹⁴ Instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych

¹⁵ ZGO AQARIUM Sp. z o.o. w Pukininie z planowaną mocą przerobową 10.000 Mg/rok, M7 Grupa Sp. z o.o. w Aleksandrowie Łódzkim, z planowaną mocą przerobową 3 000 Mg/rok, EKO-REGION Sp. z o.o. w Bełchatowie, Strefa Przemysłowa Kleszczów, z planowaną mocą przerobową 50 000 Mg/rok, EKO-REGION Sp. z o.o., instalacja w Bełchatowie z planowaną mocą przerobową 50 000 Mg/rok, Spółdzielnia Socjalna Communal Service w Brzezinach, z planowaną mocą przerobową 3 000 Mg/rok

1.2. Źródła, ilość i sposób zagospodarowania odpadów komunalnych i innych niż komunalne odpadów z tworzyw sztucznych.

Informacje o źródłach powstawania odpadów z tworzyw sztucznych w latach 2017-2018 oraz o sposobie ich zagospodarowania w województwie łódzkim, przekazywane były Marszałkowi w formie rocznych sprawozdań składanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 9q ust. 1, 2 ustawy o czystości w gminach oraz składanych przez podmioty, o których mowa w art. 73 ust. 1, art. 74a i art. 75 ust. 1 ustawy o odpadach, na podstawie art. 76 ust. 1 tej ustawy.

1.2.1. Sprawozdania gminne z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017-2018.

Do Urzędu Marszałkowskiego za lata 2017-2018 wpłynęły sprawozdania z wszystkich 177 gmin z terenu województwa łódzkiego oraz czterech gmin spoza województwa – dwa sprawozdania od gmin z terenu województwa mazowieckiego i dwa sprawozdania od gmin z terenu województwa wielkopolskiego (zgodnie z podziałem na Regiony Gospodarki Odpadami Komunalnymi¹⁶).

(Dowód: akta kontroli str. 354-384)

Urząd w celu ujednoczenia prezentacji danych w sprawozdaniach oraz w ramach dobrej praktyki zorganizował w 2018 roku spotkania, do udziału w których zostali zaproszeni przedstawiciele ze 181 gmin¹⁷. Spotkania były zorganizowane z udziałem pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi. Ponadto opracowane zostały w Urzędzie prezentacja i poradniki, rozesłano materiały pomocnicze, udzielono merytorycznych wyjaśnień także w kontaktach telefonicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 281-349)

Wypełniając dyspozycję art. 9s ust. 1 ustawy o czystości w gminach Marszałek sporządził roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. i 2018 r., a następnie przekazał je Ministrowi Środowiska w terminie wynikającym z art. 9s ust. 2 cyt. ustawy¹⁸. Sprawozdania te sporządzono przy wykorzystaniu prawidłowych wzorów, określonych w odpowiednich rozporządzeniach Ministra Środowiska¹⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 15-182, 350-353)

Marszałek – stosownie do art. 9r ustawy o czystości w gminach – weryfikował sprawozdania gminne.

Weryfikacja sprawozdań w latach 2017-2018 polegała na sprawdzeniu poprawności złożonych sprawozdań. Weryfikowano m.in. termin złożenia sprawozdania, zgodność z obowiązującym formularzem, poprawność wypełnienia rubryk formularza, klasyfikację kodów odpadów, rodzajów procesów przetwarzania, nazwy instalacji, obliczenia poszczególnych sum odpadów. Weryfikacja sprawozdań gminnych, jak i sporządzenie sprawozdania Marszałka realizowano z wykorzystaniem programu informatycznego BDOŚ firmy Atmoterm S.A.

(Dowód: akta kontroli str. 281-283)

¹⁶ Dalej również RGOK

¹⁷ na spotkanie 28 lutego 2018 r. zostali zaproszeni przedstawiciele z 53 gmin, 1 marca 2018 r. – z 60, 2 marca 2018 r. – z 68 gmin

¹⁸ za rok 2017 – 13.07.2018 rok, za rok 2018 – 15.07.2019 rok

¹⁹ Za 2017 r. – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 934) oraz za 2018 r. – rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1627).

Marszałek w latach 2017-2018 nie weryfikował faktycznego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych. Jak wyjaśnił – zgodnie z art. 9zb ust. 2 w związku z art. 9z ust. 2 ustawy o czystości w gminach – weryfikacji rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym z tworzyw sztucznych, dokonuje wojewódzki inspektor ochrony środowiska będący organem kontrolnym. Odebrane i zebrane odpady komunalne przede wszystkim kierowane są do instalacji mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów lub w przypadku odpadów selektywnie zebranych do instalacji doczyszczających odpady selektywnie zebrane, gdzie poddawane są procesowi R12, który jest procesem przejściowym i nie daje odpowiedzi na faktyczny sposób ostatecznego zagospodarowania odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 281-283)

Analiza wybranych sprawozdań gminnych za lata 2017-2018²⁰ wykazała, że najczęstsze błędy stwierdzone w trakcie ich weryfikacji dotyczyły:

- wskazywania błędnych sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych w odniesieniu do rodzaju odpadu, jak i do rodzaju instalacji, do których odpady zostały przekazane;
- wskazywania niepoprawnych nazw instalacji, do których zostały przekazane odebrane odpady komunalne,
- zastosowania do wyliczania poziomu recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania niewłaściwych danych,
- błędów rachunkowych,
- powielania tych samych mas odpadów w różnych działach sprawozdania,
- błędnego wskazywania odpadów magazynowanych w tych częściach sprawozdania, które ich nie dotyczą.

(Dowód: akta kontroli str. 256-261)

W kontrolowanym okresie Marszałek nie zawiadamiał wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o nieosiągnięciu przez gminy wymaganego poziomu recyklingu dla odpadów komunalnych z papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła lub o nieterminowym przekazaniu sprawozdania, albo przekazaniu nierzetelnego sprawozdania. Przepisy w tym zakresie (tj. art. 9r ust. 3 ustawy o czystości w gminach) weszły w życie z dniem 9 września 2019 r. i będą miały zastosowanie dopiero w odniesieniu kolejnego okresu sprawozdawczego.

(Dowód: akta kontroli str. 281-282)

Spośród 177 gmin w województwie łódzkim odsetek gmin, które osiągnęły wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w 2017 r. (minimum 20%) i 2018 r. (minimum 30%) dla odpadów z papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł odpowiednio 99% (176 gmin) i 85% (150 gmin).

(Dowód: akta kontroli str. 216)

1.2.2. Sprawozdania przedsiębiorców dotyczące odpadów innych niż komunalne za lata 2017-2018.

Analiza dokumentacji dotyczącej realizacji przez podmioty posiadające decyzje w zakresie gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów komunalnych z grupy 20)²¹, obowiązku sporządzania i składania zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi

²⁰ Po 10 sprawozdań z każdego roku objętego kontrolą

²¹ Uwzględniające odpady o kodach 02 01 04, 07 02 13, 12 01 05, 16 01 19, 17 02 03 i 19 12 04

oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za rok 2017 i 2018 wykazała, że:

- w 2017 r. zbiorcze zestawienia danych o odpadach złożyło 1955 podmiotów gospodarujących odpadami z tworzyw sztucznych. W tej grupie podmiotów znajdowały się zarówno podmioty posiadające decyzje w zakresie gospodarki odpadami, jak i wytwórcy obowiązani do prowadzenia ewidencji odpadów. Według przedłożonej dokumentacji w 2017 r. decyzje w zakresie gospodarki odpadami, uwzględniające odpady o kodach 02 01 04, 07 02 13, 12 01 05, 16 01 19, 17 02 03 i 19 12 04, posiadało 987 podmiotów. Z tej liczby 122 podmioty nie dopełniły obowiązku ustalonego art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach,
- w 2018 r. zbiorcze zestawienia danych o odpadach złożyło 2025 podmiotów gospodarujących odpadami z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów komunalnych – grupa 20). Ważne decyzje w zakresie gospodarki odpadami, uwzględniające odpady o wymienionych wyżej kodach, posiadało 975 podmiotów. Z tej liczby nie dopełniły obowiązku ustalonego art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach 134 podmioty.

(Dowód: akta kontroli str. 392-512)

W Urzędzie przeprowadzono analizy w celu ustalenia, czy dany podmiot był obowiązany do przesyłania „Zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania”. W formie elektronicznej, e-mailowej oraz pisemnej, podejmowane były działania, zmierzające do pozyskania wymaganych przepisami prawa sprawozdań, bądź ustalenia przyczyn ich braku. W wyniku podejmowanych działań przedsiębiorcy przekazali do Urzędu m.in.:

- oświadczenia o nieprowadzeniu działalności skutkującej powstaniem obowiązku sprawozdawczego;
- informacje o przeniesieniu działalności na teren innego województwa;
- informacje potwierdzające zakończenie prowadzenia działalności;
- informacje o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z decyzji na inny podmiot.

(Dowód: akta kontroli str. 640-641)

Przeprowadzona przez kontrolera analiza dokumentacji wybranych podmiotów²², które nie wykonały obowiązku złożenia rocznego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów, wykazała, że w stosunku do tych podmiotów podejmowane były działania polegające m.in. na:

- informowaniu przedsiębiorców (pisemnie, telefonicznie) o niezrealizowaniu obowiązku złożenia zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
- wzywaniu przedsiębiorcy do uzupełnienia w wyznaczonym terminie (14 dni), brakującej dokumentacji lub złożenia stosownego oświadczenia o braku obowiązku złożenia sprawozdania,
- weryfikacji złożonych sprawozdań oraz ich zatwierdzaniu według przyjętych zasad.

(Dowód: akta kontroli str. 264-274)

Stosownie do wymogu art. 77 ustawy o odpadach Marszałek dokonywał weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez przedsiębiorców. Weryfikacja sprawozdań – pod względem prawidłowego i rzetelnego ich sporządzenia – była

²² Losowa próba 10 podmiotów w roku 2017 i 10 podmiotów w roku 2018,

zadaniem Wydziału Opłat Środowiskowych Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

Marszałek nie stwierdził przesłanek do zastosowania działań przewidzianych w art. 72 ust. 3 ustawy o odpadach. Analiza wybranych sprawozdań²³ wykazała m.in., że:

- badane sprawozdania złożone zostały na obowiązujących wzorach, w wymaganym terminie do 15 marca,
- wszystkie sprawozdania opatrzone były pieczęcią dokumentującą przeprowadzone czynności,
- po stwierdzeniu rozbieżności danych w poszczególnych rubrykach formularza Urząd wzywał przedsiębiorcę do ponownej analizy, dokonania stosownych korekt i przekazania prawidłowego sprawozdania,
- negatywny wynik weryfikacji odnotowywany był na sprawozdaniu adnotacją niezatwierdzone z podaniem daty,
- skorygowana wersja sprawozdania podlegała ponownej weryfikacji i procedurze zatwierdzania.

(Dowód: akta kontroli str. 256-261)

W Wydziale obowiązywał ustalony schemat postępowania, w celu zatwierdzenia kompletnego zestawienia. W ramach weryfikacji szczegółowej analizie poddawane były m.in.:

- kompletność wszystkich wymaganych danych w zestawieniu;
- użycie prawidłowych jednostek do przedstawienia mas odpadów, właściwej kodyfikacji;
- zgodność danych zamieszczonych w działach powiązanych ze sobą.

Podczas weryfikacji wykorzystywane były zasoby Bazy Internetowej REGON, prowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), oraz Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska (WBZŚ) – narzędzia wykorzystywanego do weryfikacji opłat środowiskowych.

W stosowanym systemie weryfikowania i zatwierdzania sprawozdań, przyjęto w przypadku:

- prawidłowego sporządzenia sprawozdania dokonanie na formularzu sprawozdania adnotacji w brzmieniu „Zatwierdzone”
- odnotowania nieistotnych błędów dokonanie adnotacji „Zatwierdzone (błędy/braki)” i usuwanie tych błędów na etapie cyklicznej korekty Raportu Wojewódzkiego,
- stwierdzenia błędów uniemożliwiających wprowadzenie danych do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, dokonanie adnotacji „Niezatwierdzone”. Wezwanie do Korygowania nieprawidłowości dokonywane było w trybie kontaktu telefonicznego lub mailowego z przedsiębiorcą lub w formie korespondencji (pisma, wezwania). Podstawą zatwierdzenia sprawozdania było przedłożenie wersji po korekcie.

Najczęściej występujące błędy i uchybienia stwierdzone w wyniku weryfikacji sprawozdań dotyczyły:

- użycia niewłaściwej jednostki do określenia ilości odpadów,
- braku danych w poszczególnych działach ze sobą powiązanych²⁴,
- braku danych, dotyczących mocy przerobowej instalacji,
- niepodania procesu odzysku lub unieszkodliwiania,

²³ Analizą objęto po 5 wybranych sprawozdań za każdy rok objęty kontrolą

²⁴ np. brak danych w dziale 7 pomimo wypełnienia działu 5a lub 6a, wskazujących na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w instalacjach lub urządzeniach

- niespójności danych, dotyczących mas odpadów, zamieszczonych w powiązanych ze sobą działach,
- użycia niewłaściwej kodyfikacji (np. kodu nieujętego w katalogu odpadów),
- braku danych o miejscu prowadzenia działalności.

(Dowód: akta kontroli str. 387-391)

Podejmowane przez Urząd działania na etapie weryfikacji danych wynikających ze sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców nie obejmowały czynności umożliwiających potwierdzenie rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych.

Według Marszałka dokonanie weryfikacji analizowanej dokumentacji pod kątem zgodności ze stanem rzeczywistym, możliwe jest w trakcie prowadzenia działań kontrolnych wobec podmiotu i dostępu do dokumentacji źródłowej, przede wszystkim ewidencji odpadów, na podstawie której podmiot sporządza zbiorcze zestawienia danych. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy analizowaną ewidencją a złożonym sprawozdaniem, podmiot obowiązany był do sporządzenia i przesłania korekt.

Kompleksowa kontrola podmiotów pod kątem zgodności prowadzonej działalności z przepisami o ochronie środowiska, była kompetencją inspekcji ochrony środowiska. Prowadzone przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²⁵ czynności pozwalały na ustalenie nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami. W przypadku ich stwierdzenia pisemna informacja o odnotowanych błędach lub brakach w przedkładanej sprawozdawczości przekazywana była Marszałkowi.

(Dowód: akta kontroli str. 387-391)

W kontrolowanym okresie WIOŚ informował Marszałka o niezgodnościach stwierdzonych w sprawozdaniach składanych przez przedsiębiorców. Analiza wybranych postępowań²⁶ prowadzonych przez Marszałka w związku z powiadomieniem WIOŚ o stwierdzonych nieprawidłowościach, wykazała, że:

- w wyniku działań organów Inspekcji Ochrony Środowiska, a także wobec braku w dokumentacji Urzędu sprawozdawczości, do której przedsiębiorca był zobowiązany, wszczęte zostało postępowanie, którego ustalenia wykazały, że wymagane sprawozdania były sporządzane i składane za pośrednictwem organizacji odzysku do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego,
- w wyniku ustaleń z kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ, dotyczących niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu za rok 2018, Urząd podjął działania, w wyniku których przedsiębiorca po analizie poprawności przekazanych danych, dokonał korekty i przesłał do Urzędu poprawioną wersję sprawozdania.

(Dowód: akta kontroli str. 262-263)

1.2.3. W latach 2017-2018 Marszałek – stosownie do obowiązku ustalonego w art. 9s ustawy o czystości w gminach – sporządził i w wymaganym terminie przekazał ministrowi właściwemu ds. środowiska zbiorcze sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2017 i rok 2018.

(Dowód: akta kontroli str. 350-353)

Sprawozdania zawierają dane o ilości poszczególnych strumieni odpadów odebranych od mieszkańców²⁷ i zebranych z terenu gmin położonych

²⁵ Zwany dalej WIOŚ

²⁶ Dotyczących zgłoszeń o nieprawidłowościach w sprawozdaniach złożonych przez firmy: KRAWPOL s.c. oraz REMONDIS Sp. z o.o.

²⁷ Odpowiednio: cz. IIa, IIc i II d sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. II sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2018 r.

w województwie łódzkim w PSZOK (2017 r. i 2018 r.) oraz punktach skupu (tylko w 2018 r.)²⁸. Z informacji tych wynika m.in., że:

- w 2017 r. odebrano i zebrano z terenu województwa łódzkiego 701.819,116 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 70,7% stanowiły odpady zmieszane, a łącznie 7,7% odpady z: papieru i tektury²⁹ (1,5%), metalu³⁰ (0,0%), szkła³¹ (4,6%) i tworzyw sztucznych³² (1,6%),
- w 2018 r. odebrano i zebrano z terenu województwa łódzkiego 763.981,469 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 63,8% stanowiły odpady zmieszane, a łącznie 12,0% odpady z: papieru i tektury (3,6%), metalu (1,3%), szkła (4,4%) i tworzyw sztucznych (2,7%).

W 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego w województwie łódzkim wzrosła zarówno ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 8,9%), jak i odpadów z tworzyw sztucznych (o 78,3%, z 11.435,013 ton w 2017 r. do 20.387,380 ton w 2018 r.).

Wzrostu całkowitej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz odpadów z tworzyw sztucznych nie można uzasadniać wyłącznie ujęciem w sprawozdaniu za 2018 r. danych o ilości zebranych odpadów w punktach skupu.

Po wyłączeniu w 2018 r. odpadów zebranych w punktach skupu,

- porównywalny wzrost ilości wszystkich odebranych i zebranych odpadów komunalnych wyniósł 4,2% (z 701.878,136 Mg w 2017 r. do 731.118,253 Mg w 2018 r.),
- wzrost ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych 33,2% (z 11.435,013 ton w 2017 r. do 15.227,811 ton w 2018 r.).

Z danych ujętych w sprawozdaniach zbiorczych o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. wynika, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych przez gminy położone na terenie województwa łódzkiego kształtował się następująco:

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych), w:
 - 2017 r.: 78,8% inne procesy odzysku, 0,1% przekształcanie termiczne/paliwo, 7,8% recykling, 10,3% procesy unieszkodliwiania, 1,3% magazynowanie, 1,8% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie,
 - 2018 r.: 75,6% inne procesy odzysku, 0,2% przekształcanie termiczne/paliwo, 12,9% recykling, 0,8% magazynowanie, 10,6% procesy unieszkodliwiania,
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych) w:
 - 2017 r.: 69,3% inne procesy odzysku, 16,4% recykling, 6,4% magazynowanie, 7,9% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie,
 - 2018 r.: 59,4% inne procesy odzysku, 32,4% recykling, 8,2% magazynowanie.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje należy uznać, że przyjęty system sprawozdawczy w zakresie odpadów komunalnych nie umożliwia ustalenia wprost ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów, ponieważ:

- w sprawozdaniach nie dokonuje się ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze

²⁸ Odpowiednio: cz. III sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. Va i VIa sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2018 r.

²⁹ Kody: 15 01 01 oraz 20 01 01.

³⁰ Kody: 15 01 04 oraz 20 01 40.

³¹ Kody: 15 01 07 oraz 20 01 02.

³² Kody: 15 01 02 oraz 20 01 39.

w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględnia ilości tych odpadów znajdujących się w odpadach zmieszanych,

- brak jest szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów w instalacjach, wskazujących jakie ilości odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) zostały ostatecznie wytworzone wtórnie (wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych) po zakończeniu tych procesów oraz pełnych³³ danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

W celu ustalenia szacunkowego wpływu operacji w instalacjach przetwarzania odpadów na wzrost wielkości strumienia odpadów materiałowych (papier i tektura, metal, szkło i tworzywa sztuczne) odebranych i zebranych z terenu gmin województwa łódzkiego, w toku kontroli NIK dokonano kalkulacji, wykorzystując do tego celu dane przedstawione w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. Dzięki temu w przeprowadzonej kalkulacji uwzględniono tę ilość dodatkowo „wysortowanych” odpadów materiałowych, które następnie poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

Skalkulowano, że w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach, wtórnie wytworzono „dodatkowe” masy odpadów materiałowych w następujących ilościach:

- papier i tektura (kody: 15 01 01, 19 12 01, 20 01 01): 6.827,068 Mg w 2017 r. oraz 3.219,013 Mg w 2018 r.,
- szkło (kody: 15 01 07, 19 12 05, 20 01 02): 5.282,117 Mg w 2017 r. oraz 5.246,470 mg w 2018 r.,
- metal (kody: 15 01 04, 19 12 02, 19 12 03, 20 01 40): 6.434,217 Mg w 2017 r. oraz 4.216,428 Mg w 2018 r.,
- tworzywa sztuczne (kody: 15 01 02, 19 12 04, 20 01 39): 1.564,273 Mg w 2017 r. oraz 924,992 Mg w 2018 r.

Następnie powyższe dane uwzględniono w sposobach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów. Przyjęto założenie, że jeżeli masa danego rodzaju odpadów materiałowych przygotowanych do ponownego użycia lub recyklingu (wskazana w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.) jest wyższa niż masa tych odpadów zebranych pierwotnie, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania procesy R2-R9 (w częściach IIa,c oraz III sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. IIIa,b, Vb, VIb sprawozdania za 2018 r.), to źródłem zwiększenia powyższych ilości w pierwszej kolejności są odpady pierwotnie odebrane i zebrane (w sposób selektywny), dla których wskazano jako zagospodarowanie inne procesy odzysku, a dopiero następnie odpady zmieszane (20 03 01) i inne frakcje zbierane selektywnie (20 01 99).

Uwzględniając powyższe dane o strumieniu wtórnym (wtórnie wytworzonych odpadach materiałowych) ponownie przeliczono dane o sposobach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów w 2017 r. i 2018 r. W wyniku tych operacji oszacowano, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych przez gminy położone na terenie województwa małopolskiego kształtował się następująco:

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):

³³ Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. (*Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu województwa w danym okresie sprawozdawczym*) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

- w 2017 r.: 78,8% inne procesy odzysku, 7,8% recykling, 0,1% przekształcanie termiczne/paliwo, 10,3% składowiska i procesy unieszkodliwiania, 1,3% magazynowanie, 1,8% brak informacji o sposobie zagospodarowania,
 - w 2018 r.: 75,6% inne procesy odzysku, 12,9% recykling, 0,2% przekształcanie termiczne/paliwo, 10,6% składowiska i procesy unieszkodliwiania, 0,8% magazynowanie,
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
- w 2017 r.: 69,3 inne procesy odzysku, 16,4% recykling, 6,4% magazynowanie oraz 7,9% brak informacji o sposobie zagospodarowania,
 - w 2018 r.: 59,5 inne procesy odzysku, 32,4% recykling oraz 8,2% magazynowanie.

Dane powyższe w zakresie odpadów z tworzyw sztucznych odnoszą się jedynie do ilości odpadów zebranych w sposób selektywny (strumień pierwotny), po uwzględnieniu odpadów wytworzonych wtórnice w instalacjach (strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu. Nie uwzględniają one poddanych innym niż recykling procesom zagospodarowania: ilości odpadów z tworzyw sztucznych, które zawarte były w odpadach zmieszanych oraz ilości odpadów materiałowych, które zostały wtórnice wytworzone w instalacjach.

(Dowód: akta kontroli str. 15-208,)

Przeprowadzono kalkulacje pozwalające na oszacowanie ilości wytworzonych odpadów materiałowych (odrębnie dla papieru i tektury, metalu, szkła oraz tworzyw sztucznych) i sposobów ich zagospodarowania, a także dokonano obliczeń w zakresie ilości wytworzonych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca województwa łódzkiego (w tym również w podziale na poszczególne odpady materiałowe) i skuteczności prowadzonych procesów przetwarzania w instalacjach w odniesieniu do strumienia odpadów zmieszanych.

W wyniku tych kalkulacji ustalono, że:

- a) ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca województwa zwiększyła się z 296 kg w 2017 r. do 328 kg w 2018 r., tj. o 10,8%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów w punktach skupu wzrost ten wyniósł 6,1% (do 314 kg w 2018 r.),
- b) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – obliczona na podstawie łącznej masy odpadów odebranych i zebranych selektywnie (strumień pierwotny) oraz masy odpadów wytworzonych wtórnice w instalacjach (strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu – wzrosła z 5 kg w 2017 r. do 9 kg w roku 2018,
- c) ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oszacowano na 86.830,628 Mg w 2017 r. oraz 95.126,726 Mg w 2018 r.,
- d) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – zwiększyła się z 37 kg w 2017 r. do 41 kg w 2018 r., tj. o 10,8%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów komunalnych w punktach skupu, wzrost ten wyniósł 5,4% (do 39 kg w 2018 r.),
- e) skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych wyniosła 13,2% w 2017 r. oraz 21,4% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. jej poziom był niższy niż dla metalu (54,8%), szkła (44,3%) oraz papieru i tektury (30,9%),
- f) skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych) wyniosła 1,8% w 2017 r. oraz 1,0% w 2018 r., a biorąc

pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metalu (23,8%), papieru i tektury (3,6%), oraz szkła (6,8%),

g) udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:

- recykling i przygotowanie do ponownego użycia: 14,1% w 2017 r. oraz 20,6% w 2018 r.,
- przekształcanie termiczne (z odzyskiem energii): 0,0% w 2017 r. oraz 0,0% w 2018 r.,
- magazynowanie: 0,8% w 2017 r. oraz 1,8% w 2018 r.,
- składowanie: 22,9% w 2017 r. oraz 12,6% w 2018 r.,
- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie jest znane): 62,2% w 2017 r. oraz 65,0% w 2018 r.

h) biorąc pod uwagę dane za 2018 r. (uwzględniając w kategorii „pozostałe procesy” zarówno procesy unieszkodliwiania, w tym składowanie oraz procesy odzysku inne niż recykling) skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych była najniższa spośród wszystkich analizowanych odpadów materiałowych, a poszczególne wskaźniki zagospodarowania kształtowały się następująco:

Sposób zagospodarowania odpadów materiałowych w 2018 r.	Hierarchia sposobów postępowania z odpadami	Frakcje odpadów materiałowych			
		Metal	Szkoło	Papier i tektura	Tworzywa sztuczne
Zapobieganie powstawaniu odpadów ¹⁾	↓	145,3% (5.982,5%) ↑	-2,3% (5,7%) ↓	13,4% (161,6%) ↑	33,2% (78,3%) ↑
Recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)	↓	71,9%	50,4%	32,6%	20,6%
Przekształcanie termiczne (odpadów o kodzie 20 03 01)	↓	0	0	0	0
Pozostałe procesy (w tym składowanie)	↓	21,4%	48,8%	65,6%	77,6%
Magazynowanie	x	6,7%	0,8%	1,8%	1,8%
RAZEM	x	100%	100%	100%	100%

¹⁾ W poszczególnych komórkach przedstawiono zmianę (%) w ilości odebranych i zebranych odpadów w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. (strzałka w górę oznacza wzrost, a strzałka w dół spadek w ujęciu rok do roku). Górna liczba w danej komórce stanowi wskaźnik obliczony z wyłączeniem danych o ilości odpadów zebranych w 2018 r. w punktach skupu, a dolna liczba oznacza wskaźnik łączny (uwzględniający ilości odpadów zebranych w punktach skupu).

W ogólnym ujęciu, wzrost ilości odebranych i zebranych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych, przy uwzględnieniu faktu, do recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) przekazano nieco ponad 20% całości wytworzonych odpadów tej frakcji, a niemal 80% zagospodarowano w sposób zdecydowanie mniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii (w tym m.in. poprzez składowanie) wskazują, że aktualny sposób zagospodarowania analizowanej frakcji odpadów nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 17 ustawy o odpadach.

(Dowód: akta kontroli str. 183-215, 217)

Masa wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych w latach 2015-2018 wzrosła z 61,9 tys. Mg w 2015 do 89,0 tys. Mg w 2018 r. (o 43,8%) W kontrolowanym okresie (lata 2017-2018) masa ta zwiększyła się z 79,3 tys. Mg w 2017 r. do 89,0 Mg w 2018 r. tj. o 12,2%. Urząd nie posiadał wiedzy o masie odpadów, które powstały w wyniku przetworzenia odpadów innych niż komunalne w procesie R12.

Według złożonych wyjaśnień „Zakres danych, przekazywanych marszałkowi województwa przez posiadaczy odpadów w sprawozdaniach, dotyczących gospodarowania odpadami (...) obejmuje między innymi masę odpadów

wytworzonych przez podmiot, w tym powstających w wyniku funkcjonowania instalacji do przetwarzania odpadów. (...) odpady poddawane odzyskowi i recyklingowi w danej instalacji mogą pochodzić z różnych „strumieni”, zarówno o charakterze komunalnym, jak i przemysłowym. Podawane, w zbiorczych zestawieniach, przez posiadaczy odpadów dane, dotyczące odpadów powstających w wyniku prowadzenia procesu R12, stanowią łączną masę wytworzonych odpadów, bez możliwości wskazania, w jaki sposób one powstały.”

Urząd posiadał dane dotyczące masy wybranych frakcji odpadów poddanych poszczególnym sposobom ich zagospodarowania w latach 2015-2018.

Dane za lata 2017-2018 dotyczące poszczególnych sposobów zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, przedstawiały się następująco:

Sposób zagospodarowania	Masa w Mg		Uwagi
	2017 r.	2018 r.	
przygotowanie do ponownego użycia lub recykling	88 334,163	83 172,452	procesy od R2 do R9
przekształcanie termiczne	55 500,232	66 670,260	proces R1
inne procesy odzysku	34 439,481	32 931,776	procesy od R10 do R12
Składowanie	89,040	1 651,270	proces D5
inne procesy unieszkodliwiania	0,237	1,026	procesy D1, D2, D4, D6, D8, D9, D10, D13, D14, D15, D16

(Dowód: akta kontroli str. 219-222)

Marszałek przedstawiając występujące trudności i bariery w zagospodarowaniu odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu wskazał: problemy ze zbyciem wysegregowanych surowców, brak przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta, brak zachęt finansowych dla mieszkańców w ramach systemów gminnych, niedostateczną liczbę recyklerów, a także niedostateczny poziom selektywnego zbierania odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 635-638)

1.2.4. Na podstawie art. 49 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odpadach od dnia 24 stycznia 2018 roku Marszałek prowadzi Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami³⁴. Stosownie do art. 49 ust. 6 ww. ustawy o odpadach Rejestr stanowi integralną część BDO. W dniu 24 stycznia 2018 r. pracownicy otrzymali od administratora danych indywidualne loginy oraz hasła dostępu, uprawniające do dokonywania w nim wpisów.

W dniu 16 grudnia 2019 r. nastąpiło produkcyjne uruchomienie systemu BDO, a z dniem 1 stycznia 2020 r. rozpoczęło się funkcjonowanie kolejnych modułów w ramach BDO – modułu elektronicznych wniosków oraz modułu ewidencji odpadów (moduły dedykowane dla przedsiębiorców).

W przypadku podmiotów wpisywanych na wniosek Rejestr zawierał informacje wymagane art. 52. ust. 1, a w przypadku podmiotów wpisanych do z urzędu, informacje wymagane art. 51 ust. 2 ustawy o odpadach.

Marszałek prowadził – w oparciu o przedkładane przez obowiązane podmioty „Zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach lub urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania” oraz wydane decyzje dotyczące gospodarowania odpadami – Wojewódzką Bazę Danych dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami³⁵. Na mocy art. 237, 237a, oraz 237aa ustawy o odpadach – do roku

³⁴ Dalej Rejestr

³⁵ Dalej Wojewódzka Baza Odpadowa lub WSO

sprawozdawczego 2018 – zobowiązane podmioty przedkładały sprawozdania na zasadach dotychczasowych, tj. na podstawie art. 37 ustawy o odpadach³⁶.

W oparciu o przepis przejściowy określony w art. 238 ust. 3 ww. ustawy o odpadach, wojewódzkie bazy danych, o których mowa w art. 37 ust. 6 i 10 ww. ustawy o odpadach, do czasu utworzenia BDO, były prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych. Do okresu sprawozdawczego za 2018 r. WSO była zasilana danymi pochodzącymi z przedkładanych w formie papierowej, zbiorczych zestawień danych o odpadach. Na podstawie zgromadzonych danych sporządzany był Raport Wojewódzki, przesyłany do Ministerstwa Klimatu w terminie do dnia 30 czerwca za rok poprzedni, a następnie korygowany z częstotliwością raz na miesiąc. Począwszy od okresu sprawozdawczego za 2019 r. WSO będzie podlegała wyłącznie aktualizacji o dane pochodzące z zaległych zestawień, dotyczących lat ubiegłych lub ich korekt.

W WSO gromadzone były m.in. dane dotyczące:

- ilości i rodzajów wytworzonych odpadów;
- ilości i rodzajów zbieranych odpadów;
- sposobów gospodarowania poszczególnymi rodzajami odpadów, z podaniem metod odzysku i unieszkodliwiania odpadów;
- rejestru wydanych decyzji w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz decyzji zmieniających;
- instalacji służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, z wyodrębnieniem składowisk odpadów, spalarni odpadów i współspalarni odpadów oraz obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

Rejestr zawierał poza danymi wynikającymi z ustawy o odpadach, również wymagane informacje w zakresie: ustawy o czystości w gminach, ustawy o gospodarce opakowaniami.

(Dowód: akta kontroli str. 644-653)

1.3. Gospodarowanie opakowaniami z tworzyw sztucznych.

1.3.1. Sprawozdania przedsiębiorców dotyczące produktów w opakowaniach i odpadów opakowaniowych.

Na podstawie danych, zawartych w Rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (Rejestr-BDO), w zakresie wymienionym w art. 49 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, według stanu z dnia 6 marca 2020 r., liczba wprowadzających produkty w opakowaniach, mających siedzibę na terenie województwa łódzkiego wynosiła 5 845 podmiotów.

Zbiór dokumentów, prowadzony przez Marszałka w myśl art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce opakowaniami obejmował dwa podstawowe rodzaje dokumentów:

- zawiadomienie o rozpoczęciu prowadzenia działalności, polegającej na wprowadzaniu na terytorium kraju produktów w opakowaniach (do dnia 23 stycznia 2018 roku włącznie),
- roczne sprawozdanie.

Marszałek otrzymał od wprowadzających, którzy samodzielnie wykonywali obowiązki określone w art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami – 555 sprawozdań za 2017 rok i 598 za 2018 rok.

W złożonych wyjaśnieniach Członek Zarządu Województwa Łódzkiego poinformował, że (...) nie przewidziano instytucji wydawania zezwoleń w tym zakresie, w związku z tym brak jest możliwości dokonania jakiegokolwiek analizy zbiorów danych podmiotów zobowiązanych i nieskładających sprawozdań.

(Dowód: akta kontroli str. 515-521)

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145 ze zm.

W celu ujednoczenia weryfikacyjnych działań, prowadzonych przez pracowników Urzędu, został wypracowany schemat postępowania, zmierzający do zatwierdzenia kompletnego sprawozdania. Weryfikacji podlegały: zgodność formularza, na którym sporządzono sprawozdanie, z obowiązującym wzorem, analiza m.in.: kompletności sprawozdania, zastosowania prawidłowych jednostek i zaokrągleń, prawidłowości ustalenia osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu oraz opłat; zgodności danych, zamieszczonych w powiązanych ze sobą tabelach.

W Wydziale Opłat Środowiskowych Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska wprowadzono system usprawniający ewidencjonowanie zweryfikowanych sprawozdań pod kątem ich kompletności. W przypadku odnotowania drobnych błędów, deklaracje były weryfikowane z adnotacją na pieczęci „Zatwierdzone (błędy/braki)”. W przypadku stwierdzenia błędów, uniemożliwiających wprowadzenie danych do systemu, na pieczęci zamieszczano stosowną adnotację w rubryce „Niezatwierdzone”. Dla prawidłowo sporządzonych sprawozdań, przewidziano rubrykę „Zatwierdzone (kompletne)”.

W celu usprawnienia procesu wprowadzania danych do systemu informatycznego (*Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska*), wykorzystywanego w Urzędzie oraz korygowania nieprawidłowości, stwierdzonych podczas weryfikacji sprawozdań pracownicy Urzędu podejmowali różne formy kontaktu z przedsiębiorcami: kontakt mailowy lub telefoniczny, korespondencja pisemna (pisma informacyjne, wezwania).

(Dowód: akta kontroli str. 515-521)

W procesie bieżącej weryfikacji sprawozdań, pracownicy Urzędu prowadzili korespondencję w formie pism informujących o błędach w sprawozdaniach i o konieczności dokonania korekt, wzywali do przedstawienia skorygowanych deklaracji oraz wyjaśnień i dokumentów, także dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich recyklingu – DPR, dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób ich odzysku – DPR, dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów – EDPO, dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku, w tym określający masę tych odpadów – EDPR.

Marszałek w procesie weryfikacji danych podejmował również działania kontrolne, podczas których upoważnieni do kontroli pracownicy, mieli zapewniony dostęp do materiałów źródłowych, w szczególności dodatkowej ewidencji opakowań oraz dokumentów potwierdzających przetwarzanie odpadów opakowaniowych.

W latach 2017 i 2018, Marszałek przeprowadzał kontrole przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych na podstawie art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce opakowaniami. Kontrolami objęte były między innymi podmioty, które przetwarzały odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych. W 2017 roku przeprowadzono 7, a w 2018 roku – 4 kontrole. Kontrole przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, przeprowadzane były z wymaganą częstotliwością.

(Dowód: akta kontroli str. 515-521)

W ramach kontroli przedsiębiorców przetwarzających odpady opakowaniowe, wystawiających dokumenty DPO i DPR, kontrolujący dokonywali bilansu masy przyjętych odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych, oraz odpadów poddanych procesom odzysku, także w odniesieniu do informacji, które

wykazywano w dokumentach potwierdzających. W wyniku prowadzonych działań ujawniono nieprawidłowości:

- w prowadzeniu dokumentów ewidencji odpadów,
- w wystawianiu dokumentów potwierdzających (np. błędny kod odpadu, niewłaściwy proces odzysku lub jego brak, niewłaściwy formularz, nie przedstawienie jednego z egzemplarzy dokumentu marszałkowi województwa),
- w przesyłanych Marszałkowi *zbiorczych zestawieniach danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów* (sprawozdania niezgodne z ewidencją odpadów),
- w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów (błędna klasyfikacja procesu odzysku).

Marszałek w ramach przeprowadzonych kontroli nie stwierdził naruszeń, które leżałyby w kompetencjach innych organów kontroli, w szczególności Krajowej Administracji Skarbowej oraz Policji. Marszałek nie odnotował również potrzeby prowadzenia działań kontrolnych poza terenem województwa.

Zbiór dokumentów gromadzonych przez Marszałka miał formę papierową. W celu usprawnienia procesu przetwarzania danych zawartych w dokumentacji papierowej Urząd wykorzystywał system informatyczny (*Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska*), do którego wprowadzane były między innymi kompleksowe dane, pochodzące z *rocznych sprawozdań o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej*. System zawierał również informacje, dotyczące wysokości wpłat, ponoszonych w ramach opłat produktowej oraz opłaty na publiczne kampanie edukacyjne.

Urząd wykorzystywał również do gromadzenia i przetwarzania danych aplikacje: Access i Excel, firmy MICROSOFT. W bazach, tworzonych w tych programach, zbierane były m.in. dane, dotyczące dokumentów potwierdzających DPO, DPR, EDPO i EDPR. Wskazane systemy służyły również do archiwizowania dokumentów.

W latach 2017-2018 Urząd wykorzystywał system informatyczny w oparciu o umowę³⁷ zawierane ze Spółką Akcyjną ATMOTERM S.A., których przedmiotem był zakup polegający na przedłużeniu licencji i opieki nad systemami informatycznymi do zarządzania informacjami środowiskowymi i opłatami za korzystanie ze środowiska. Zakupy finansowane były ze środków WFOŚiGW w Łodzi oraz z Budżetu Województwa Łódzkiego.

(Dowód: akta kontroli str. 515-521)

Marszałek sporządził i terminowo przekazał ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zbiorcze sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi za lata 2017 i 2018³⁸

Na podstawie danych zawartych w przedmiotowych sprawozdaniach³⁹ ustalono, że:

- łączna masa opakowań, w których wprowadzone zostały do obrotu produkty (stanowiąca podstawę do obliczenia osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu) zwiększyła się ponad dwukrotnie z 1.101,71 Mg w 2017 r. do 2.253,91 Mg w 2018 r., w tym masa opakowań z tworzyw sztucznych uległa w ww. okresie zmniejszeniu z 313,54 Mg do 258,26 Mg (tj. o 17,6%),

³⁷ umowę nr RŚIII/84/2015 zawartą w dniu 27 kwietnia 2015 r. zawartą na okres 04.05.2015 r. - 05.05.2017 r. sfinansowaną ze środków WFOŚiGW w Łodzi w wysokości 915,75 tys. zł oraz z Budżetu Województwa Łódzkiego (9,25 tys. zł), oraz umowę Nr 77/RŚ/2017 z dnia 4 maja 2017 r., zawartą na okres 06.05.2017 r. - 07.05.2019 r., sfinansowaną ze środków z WFOŚiGW w Łodzi w wysokości 965,25 tys. zł oraz z Budżetu Województwa Łódzkiego (9,75 tys. zł)

³⁸ za 2017 rok – w dniu 27 kwietnia 2018 roku, za 2018 rok – w dniu 30 kwietnia 2019 roku

³⁹ tabela 4.1 sprawozdań

- łączna masa odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi – w całości poprzez recykling – wzrosła w latach 2017-2018 z 2.188,23 Mg do 2.988,15 Mg (tj. o 36,6%),
- masa odpadów z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi zmniejszyła się z 254,14 Mg do 153,40 Mg (tj. o 39,6%),
- poziom odzysku odpadów opakowaniowych⁴⁰ ogółem zmniejszył się ze 198,6% w 2017 r. do 132,6% w 2018 r., a poziom recyklingu obniżył się w tym okresie ze 198,5% do 132,6%,
- poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych zmniejszył z 81,1% w 2017 r. do 59,4% w 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 225-255, 521)

1.3.2 Opłata produktowa i recyklingowa.

Wysokość wniesionych w 2017 r. opłat ogółem przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganych poziomów odzysku i recyklingu wyniosła 267 028 zł, w tym przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych – 223 827 zł. W 2018 r. odpowiednio 229 473 zł i 183 086 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 524-526)

Weryfikacja prawidłowości naliczonych i wniesionych na rachunek marszałka województwa opłat produktowych, prowadzona przez Urząd, obejmowała przede wszystkim:

- stwierdzenie, czy do obliczeń – ustalenia osiągniętych poziomów i opłaty produktowej, przyjęto dane zgodne z definicją wymaganych poziomów odzysku i recyklingu,
- sprawdzenie pod względem rachunkowym prawidłowości określenia osiągniętych poziomów,
- sprawdzenie poprawności ustalenia opłaty produktowej, według algorytmów, zawartych w załączniku nr 2 do ustawy o gospodarce opakowaniami.

Weryfikacja prowadzona była na podstawie informacji przedsiębiorcy. Roczne sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach, o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej były deklaracją wprowadzającego, której prawdziwość potwierdzał własnym podpisem.

Jak wyjaśnił Członek Zarządu Województwa Łódzkiego możliwość dokonania szczegółowej weryfikacji dokumentów i sprawozdań, znajdujących się w posiadaniu Marszałka, pod kątem zgodności ze stanem rzeczywistym, możliwa jest przede wszystkim w trakcie prowadzenia działań kontrolnych wobec podmiotu. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy analizowaną ewidencją przedsiębiorcy, a złożoną deklaracją, podmiot jest obowiązany do sporządzenia i przesłania korekty sprawozdania.

(Dowód: akta kontroli str. 524-526)

Dodatkowo prawidłowość ustalenia opłaty produktowej podlegała ocenie przez inspekcję ochrony środowiska. W latach 2017-2018 Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie informował o stwierdzonych w trakcie prowadzonych kontroli, nieprawidłowościach w zakresie naliczania i wnoszenia opłat produktowych. W 2019 r. organ ochrony środowiska przekazał do Urzędu protokół, z którego wynika, że kontrolowany przedsiębiorca:

- nie wykonywał w roku 2018 obowiązku zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, a więc nie osiągnął wymaganych poziomów odzysku i recyklingu,

⁴⁰ obliczony zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami

- nie obliczył i nie uiszczył opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganych poziomów,
- nie zrealizował obowiązku sprawozdawczego i nie przedłożył Marszałkowi rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej za 2018 rok.

W związku z uzyskanymi informacjami Urząd przekazał przedsiębiorcy pisemną informację o obowiązkach wynikających z przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami, w szczególności o obowiązkach:

- zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym o sposobach jego realizacji, a także o wyłączeniu, określonym w art. 6 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami,
- obliczania i wnoszenia opłat produktowych w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu,
- prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych,

Urząd wezwał również przedsiębiorcę do uzupełnienia informacji/sprawozdań, dotyczących poprzednich okresów rozliczeniowych

(Dowód: akta kontroli str. 578-597)

W 2017 roku przeprowadzono 17 kontroli przedsiębiorców, będących wprowadzającymi do obrotu na terytorium kraju towary w opakowaniach. Wśród nich 4 podmioty realizowały obowiązki za pośrednictwem organizacji odzysku. W 2018 roku przeprowadzono 10 kontroli, w tym 4 obejmowały przedsiębiorców, którzy zlecili swój obowiązek organizacjom.

(Dowód: akta kontroli str. 575-577)

Na wydzielonym rachunku bankowym Marszałek gromadził środki opłaty recyklingowej przekazywanej przez jednostki handlu detalicznego i hurtowego zobowiązane do pobierania tej opłaty od nabywających lekkie torby z tworzywa sztucznego na zakupy Kwota wniesionych opłat recyklingowych za 2018 rok wyniosła 3 797,8 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 547-555)

Z uwagi na brak danych, na temat liczby toreb z tworzywa sztucznego, wydanych na zakupy, Marszałek nie posiadał dokumentów źródłowych do przeprowadzenia weryfikacji wniesionych opłat. Środki przekazywane przez przedsiębiorców były ich deklaracją w tym zakresie.

Marszałek nie wydawał decyzji na podstawie art. 40ca ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami. Marszałek nie otrzymywał danych źródłowych, na podstawie których przedsiębiorcy wnosili opłaty recyklingowe, nie uzyskiwał również informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez inspekcję handlową i w związku z tym nie poddawał w wątpliwość wysokości wnoszonych środków.

(Dowód: akta kontroli str. 524-526)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek posiadał wymagane prawem dokumenty zawierające dane o źródłach powstawania odpadów m.in. z tworzyw sztucznych (w tym również odpadów opakowaniowych) oraz sposobie ich zagospodarowania w latach 2017-2018. W kontrolowanym okresie Marszałek rzetelnie wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych. Dokonywał weryfikacji – zawartych w sprawozdaniach przedkładanych przez gminy i zobowiązanych przedsiębiorców – danych o źródłach odpadów komunalnych i pozostałych oraz sposobach ich zagospodarowania. Gromadził i weryfikował również sprawozdania sporządzone przez podmioty

samodzielnie wykonujące obowiązki zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych.

Marszałek nie weryfikował jednak rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych. Nie analizowano także wypełnienia obowiązku przekazania sprawozdań przez wprowadzających produkty w opakowaniach. Według NIK Marszałek nie dysponował jednak możliwościami weryfikacji wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r., z uwagi na nieustanowienie w odniesieniu do przedsiębiorców obowiązku sprawozdawczego lub dotyczącego prowadzenia ewidencji w tym zakresie. Przyjęto, że dla ustalenia stanu faktycznego w wymienionych wyżej zakresach właściwym organem kontrolnym jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

W kontrolowanym okresie Marszałek zgodnie z przepisami prawa sprawował kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych.

W Urzędzie prowadzony był „Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami”, będący integralną częścią BDO. W funkcjonujących modułach Rejestru zawarte były wymagane informacje wynikające z ustawy o odpadach, ustawy o czystości w gminach oraz ustawy o gospodarce opakowaniami. BDO nie posiadało jednak zaimplementowanego modułu do raportowania danych, co istotnie ograniczało możliwości analityczne systemu.

OBSZAR

2. Działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.

Opis stanu faktycznego

2.1 Prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych.

2.1.1. Urząd posiadał wyłącznie wiedzę o liczbie podmiotów samodzielnie prowadzących kampanie edukacyjne. Przedsiębiorcy, którzy przekazali swoje zobowiązania organizacjom odzysku opakowań – stosownie do art. 237b ust. 2 i ust. 3 ustawy o odpadach – nie składali indywidualnych sprawozdań.

Na terenie województwa łódzkiego kampanie edukacyjne samodzielnie prowadziło w latach 2015-2018 od 394 do 334 podmiotów⁴¹. Na ten cel przeznaczono łącznie 284,4 tys. zł⁴².

Z tytułu kwoty stanowiącej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym (art. 19 ust. 4 ustawy o gospodarce opakowaniami), przedsiębiorcy realizujący kampanie poprzez wpłatę na rachunek bankowy Marszałka, przekazali łączną kwotę 32,8 tys. zł. Środki na rachunku Marszałka gromadzone były od 2018 r. W latach 2015-2017 beneficjentem tych środków był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(Dowód: akta kontroli str. 223-224)

2.1.2. Weryfikacja danych w zakresie prowadzonych kampanii edukacyjnych opierała się na informacjach, pochodzących od przedsiębiorcy. W rocznym sprawozdaniu o produktach w opakowaniach, opakowaniach, o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej (o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o odpadach), wprowadzający wskazywał dane, których rzetelność potwierdzał własnym podpisem. Szczegółowa weryfikacja dokumentów i sprawozdań, znajdujących się w posiadaniu Marszałka, pod kątem zgodności ze stanem rzeczywistym, prowadzona była w trakcie działań kontrolnych realizowanych

⁴¹ W 2015 r. -394, w 2016 r. -374, w roku 2017 i 2018 – 334 podmioty

⁴² W 2015 r. – 81,2 tys. zł, w 2016 r. – 81,7 tys. zł, w 2017 r. – 56,0 tys. zł i w 2018 r. – 65,5 tys. zł

u przedsiębiorcy. Upoważnieni pracownicy Urzędu badali zgodność danych wykazanych w sprawozdaniach na podstawie materiałów źródłowych m.in.: wykonanych na potrzeby kampanii ulotek, plakatów, stron internetowych oraz dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków (faktur).

Analizowane dokumentacje z kontroli podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach⁴³, przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Opłat Środowiskowych Urzędu, wykazały m.in.:

- nierealizowanie obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych,
- brak ewidencji opakowań i niesporządzanie wymaganej sprawozdawczości,
- błędnie sporządzone roczne sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach, o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej za lata 2016-2017, w tym brak informacji o sposobie wykonania obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych i poniesionych na ten cel kosztach.

(Dowód: akta kontroli str. 654-674)

2.1.3. Na terenie województwa łódzkiego nie zarejestrowano żadnej organizacji odzysku opakowań, o której mowa w przepisach ustawy o gospodarce opakowaniami. Marszałek nie dysponował dokumentacją dotyczącą ustalenia kwoty stanowiącej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia – od wprowadzającego produkty w opakowaniach – obowiązków uzyskania odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych (art. 31 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami).

(Dowód: akta kontroli str. 529-533)

2.1.4. Marszałek nie posiadał możliwości ustalenia wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu przez przedsiębiorcę, realizującego obowiązki w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. W złożonym wyjaśnieniu Marszałek wskazał m. in., że:

„W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych może być, według wyboru wprowadzającego, wykonywany samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. W drugim przypadku, na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy, uznaje się, że organizacja przeznaczając na wspomniany cel określoną sumę środków (co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z tytułu przejęcia obowiązków zapewnienia odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych), wykonuje obowiązki za wprowadzającego, z którym zawarła stosowną umowę. Jednocześnie należy podkreślić, że ustawodawca nie określił kwoty, którą w takiej sytuacji przedsiębiorca powinien wydatkować na realizację obowiązku, a wartości te wynikają wyłącznie z umów i uzgodnień zawieranych między stronami. Zważywszy na wskazane okoliczności można stwierdzić, że wprowadzający, który przekazał realizację ww. obowiązku organizacji odzysku opakowań, nie jest zobligowany do ustalania wartości wprowadzanych opakowań. (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 529-533)

2.1.5. Podstawę do weryfikacji oraz akceptacji przez Marszałka informacji o sposobie wykonania obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, stanowiły złożone przez wprowadzającego produkty w opakowaniach, który samodzielnie wykonywał obowiązek określony w art. 17 ust. 1 ustawy o opakowaniach, sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne w ramach rocznego sprawozdania o produktach

⁴³ Protokół Kontroli Nr 22/2018, Protokół Kontroli Nr 25/2019

w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej.

(Dowód: akta kontroli str. 529-533)

W rocznym sprawozdaniu o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz o opłacie produktowej za rok 2018, 133 przedsiębiorców zadeklarowało należne opłaty za kampanie edukacyjne na łączną kwotę 40 932,76 zł.

Według przedłożonej dokumentacji z dokonanych wpłat, na rachunek Marszałka wpłynęła z tytułu należnej opłaty kwota 34 245 zł wpłacona przez 126 podmiotów. Analiza ewidencji dokonanych wpłat wykazała, że spośród podmiotów deklarujących w sprawozdaniach realizację kampanii edukacyjnej poprzez wpłatę środków na rachunek Marszałka, wpłat takich nie dokonały 32 podmioty na łączną deklarowaną kwotę 4 463 zł, a 2 podmioty dokonały wpłaty niższej od deklarowanej o 4.061 zł. Dodatkowo wpłaty w łącznej kwocie 1 689 zł dokonało 30 podmiotów, które w sprawozdaniu za 2018 r. nie deklarowały takich wpłat. W stosunku do przedsiębiorców, którzy nie wypełnili obowiązku, podjęte były działania informujące o braku deklarowanych wpłat z tytułu realizacji publicznych kampanii edukacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 598-605)

2.1.6. Marszałek wskazując przeszkody w rozliczaniu publicznych kampanii edukacyjnych oraz weryfikacji sposobu ich prowadzenia podał m.in., że dokonywał weryfikacji wpłat zgodnie z deklaracjami zobowiązanych podmiotów. Nie analizował ich jednak pod kątem zachowania terminu, bowiem w przepisach ustawy nie dano marszałkowi województwa narzędzia do jego egzekwowania. W odróżnieniu od opłat produktowych, czy opłat recyklingowych, do opłat na publiczne kampanie edukacyjne nie przewidziano stosowania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁴⁴. Marszałek nie posiadał zatem narzędzi do egzekwowania należności, których przedsiębiorca nie wniósł, lub uiścił w kwocie niższej od należnej. W konsekwencji Marszałek podejmował działania polegające na informowaniu lub przypomnieniu przedsiębiorcom o ciążyących na nich obowiązkach i konieczności regulowania należności.

(Dowód: akta kontroli str. 635-638)

2.2. Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym zapobiegania ich powstawaniu, wynikających z dokumentów strategicznych (KPZPO, WPGO).

2.2.1. W latach 2017-2019 realizowane były zadania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami wynikające z KPZPO. Mając na celu poprawę systemu gospodarowania odpadami w wpgo wskazano do realizacji m.in. następujące działania edukacyjne:

- „Prowadzenie kampanii informacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów”. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację przedmiotowego zadania w sposób ciągły ustalono wszystkich interesariuszy systemu gospodarki odpadami,
- „Organizowanie prelekcji i warsztatów z zakresu edukacji ekologicznej dzieci i młodzieży szkolnej m.in. w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami itp.” Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację przedmiotowego zadania były szkoły, gminy, przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

Zadania te realizowane były w ramach bieżącej pracy Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Polegały one w szczególności na informowaniu podmiotów

⁴⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 900, z późn. zm.

oraz samorządów gminnych o obowiązkach sprawozdawczych dotyczących gospodarki odpadami oraz prawidłowego postępowania z odpadami. W roku 2015 i 2018 przeprowadzone zostały szkolenia dla samorządów gminnych dotyczące sprawozdawczości z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przygotowywane zostały poradniki dotyczące sporządzania ww. sprawozdań dla samorządów gminnych.

(Dowód: akta kontroli str. 13, 281-349)

Samorząd Województwa Łódzkiego, realizując – wynikające z KPZPO – zadania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami, m.in.:

- zorganizował w 2019 r. Wojewódzki Konkurs Ekologiczny „Dbam o środowisko”, skierowany do dzieci i młodzieży szkolnej ze szkół podstawowych z terenu województwa łódzkiego. Celem Konkursu był wzrost poziomu wiedzy z zakresu ochrony środowiska i świadomości ekologicznej oraz wykształcenie postaw proekologicznych i indywidualnej odpowiedzialności za środowisko. Konkurs został przeprowadzony w dwóch blokach tematycznych z podziałem na grupy wiekowe (klasy I-III, IV-VI, VII-VIII). Zadaniem jednego z bloków tematycznych pod nazwą „Drugie życie odpadu” było wykonanie przez uczestników pracy plastycznej - trójwymiarowego projektu/instalacji na temat „Drugie życie odpadu”, przedstawiającego różne sposoby wykorzystania odpadów, zaprezentowanego w formie krótkiego filmu. Do konkursu zgłoszonych zostało ponad 200 prac.
- został wyprodukowany i wyemitowany na antenie telewizji regionalnej film edukacyjny dotyczący problematyki gospodarki odpadami pt. „Drugie życie odpadów”. Celem filmu było zaprezentowanie właściwej postawy proekologicznej i zachęcanie dzieci i młodzieży do segregowania odpadów w domach, szkołach i wszędzie tam, gdzie dostępne są pojemniki do segregacji odpadów. Film prezentował czym jest recykling i jakie jest jego znaczenie w aspekcie ochrony środowiska. Prezentował również zasady prawidłowego segregowania odpadów. Film został również umieszczony na stronie internetowej www.lodzkie.pl.

(Dowód: akta kontroli str. 529-544)

2.2.2. Stosownie do postanowień art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach w wpgo określono cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów oraz wskazano kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Z przyjętego założenia, każdy wytwórca odpadów był zobowiązany do stosowania takich sposobów produkcji, form usług czy konsumpcji, które pozwalają utrzymać masę wytwarzanych odpadów na możliwie najniższym poziomie.

W katalogu działań obejmujących zapobieganie powstawaniu odpadów przewidziano m.in.:

- powtórne użycie, w przypadku odpadów komunalnych innych niż odpady żywności i odpady ulegające biodegradacji, poprzez:
 - tworzenie punktów ponownego użycia umożliwiających wymianę rzeczy używanych, (m.in. przy PSZOK).
 - tworzenie punktów napraw rzeczy oraz produktów,
 - organizowanie giełd wymiany różnych rzeczy,
- edukację w zakresie zasad zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych.

W rozdziale wpgo „Istniejące środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów i ocena ich użyteczności” przewidziano jako metody zapobiegania powstawaniu odpadów, działania w zakresie informacji, edukacji, promocji i regulacji.

Jako cel działań informacyjnych przyjęto zmianę zachowań i decyzji konsumenckich, m.in. poprzez stosowanie oznaczeń ekologicznych, organizację programów szkoleniowych oraz kampanii informacyjnych np. o technikach zapobiegania powstawaniu odpadów.

Celem działań edukacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów ustalono podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców regionu. Osiągnięcie celu przyjęto poprzez realizację akcji edukacyjnych, rozumianych jako zintegrowany, posiadający stałość finansowania, oparty na wiedzy ekspertów program podnoszenia kompetencji społecznych w kierunku ochrony środowiska, na każdym etapie kształcenia.

W ramach strategii promocyjnych, zachęcających do zmiany zachowań i zapewniających wsparcie dla inicjatyw korzystnych dla środowiska, przewidziano m.in.: promowanie badań i rozwoju oraz zintegrowanych systemów zarządzania środowiskiem, a także działania na rzecz ponownego wykorzystania i naprawy.

Wpgo przewidywał nakładanie ograniczeń w zakresie wytwarzania odpadów, poszerzających zakres zobowiązań względem środowiska i nakładających obowiązek uwzględniania kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych.

Dla wdrożenia właściwego systemu zapobiegania powstawaniu odpadów i osiągnięcie zamierzonych celów, w wpgo przedstawiono katalog działań strategicznych obejmujących m.in.:

- analizowanie i weryfikację stosowanych technologii i norm zużycia materiałów pod kątem ograniczenia masy wytwarzanych odpadów, przy zastosowaniu najlepszych dostępnych technik (BAT),
- stosowanie przez przedsiębiorców takich sposobów produkcji, form usług, konsumpcji oraz surowców i materiałów, które pozwolą na utrzymanie masy wytwarzanych odpadów na najniższym poziomie,
- monitoring masy i rodzaju wytwarzanych odpadów,
- stosowanie „zielonych zamówień publicznych”, czyli ujmowanie kryteriów środowiskowych przy formułowaniu specyfikacji w przetargach finansowych ze środków publicznych,
- zastosowanie strategii tzw. „opt out” lub „opt in”, która w zależności od stanowiska adresata polega na oznakowaniu jego skrzynki pocztowej informacją o chęci lub wyraźnej odmowie przyjmowania przesyłek typu ulotki oraz gazety reklamowe.

(Dowód: akta kontroli str. 13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek posiadał w kontrolowanym okresie wymagane prawem dokumenty zawierające dane o rodzajach działań i wysokości środków przeznaczonych na publiczne kapanie edukacyjne przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach. Według danych przedstawionych w złożonych sprawozdaniach, przedsiębiorcy realizujący samodzielnie publiczne kampanie edukacyjne⁴⁵ przeprowadzili działania edukacyjno-informacyjne o łącznej wartości 56,0 tys. zł w 2017 r. oraz 65,5 tys. zł w 2018 r. Marszałek nie dysponował – na etapie weryfikacji sprawozdań – możliwościami sprawdzenia prawidłowości ustalenia przez te podmioty minimalnej kwoty, która powinna zostać przeznaczona na PKE, a także celów, na które faktycznie zostały przeznaczone środki zadeklarowane w sprawozdaniach. Kontrole realizacji PKE, prowadzone u przedsiębiorców, ujawniły nieprawidłowości polegające m.in. na braku ewidencji oraz wymaganej sprawozdawczości, a także przypadki niedopełnienia obowiązków prowadzenia kampanii. Spośród 133 podmiotów deklarujących w sprawozdaniach za 2018 r. realizację kampanii edukacyjnej poprzez wpłatę środków na rachunek Marszałka w łącznej wysokości 40 933 zł, wpłat takich nie dokonały 32 podmioty na deklarowaną kwotę 4 463 zł, a 2 podmioty dokonały wpłaty niższej od deklarowanej

⁴⁵ Dalej PKE

o 4.061 zł. W ramach windykacji należnych wpłat podjęte zostały działania polegające na przekazaniu przedsiębiorcy informacji o braku deklarowanych wpłat z tytułu realizacji publicznych kampanii edukacyjnych.

Wobec braku w ustawie o gospodarce opakowaniami regulacji umożliwiających stosowanie w odniesieniu do opłat za PKE (w formie wpłaty na rachunek marszałka województwa) przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, Marszałek nie posiadał możliwości podjęcia skutecznych działań windykacyjnych w przypadku niedokonania przez przedsiębiorcę wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach wpłaty za PKE lub wpłaty w wysokości niższej od należnej (tj. zadeklarowanej w sprawozdaniu).

Województwo Łódzkie realizowało działania edukacyjno-informacyjne dotyczące prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym zapobiegania ich powstawaniu. Podejmowane działania wpisywały się w założenia KPZPO i były zbieżne z katalogiem działań w zakresie gospodarki odpadami, ustalonym w wpgo.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

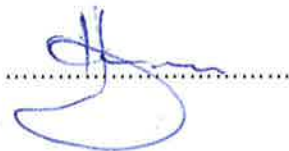
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Łódź, 28 kwietnia 2020 r.

Kontroler

Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk



podpis