



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.15.1.2023

Marcin Kuchciński
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-
Mazurskiego w Olsztynie
ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kuchciński, od 16 października 2023 r. pełnił obowiązki Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zaś od 7 listopada 2023 r. – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także: Gustaw Marek Brzezina, Marszałek, od 12 grudnia 2014 r. do 15 października 2023 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 dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 10 listopada 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym lub po tym terminie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Beata Saba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/115/2023 z 12 września 2023 r. 2. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/118/2023 z 13 września 2023 r. 3. Joanna Majkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/119/2023 z 13 września 2023 r. (akta kontroli str.1-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek podejmował właściwe działania wspierające realizację zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu. Stwierdzono bowiem, że dostosowano strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji takich zadań, a pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska posiadali odpowiednie wykształcenie i odbyli szkolenia w tym zakresie. Marszałek zapewnił także prowadzenie na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³ Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁴, a wprowadzone wpisy w BDO zawierały wymagane przepisami informacje.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm., dalej: uod.

⁴ Dalej: BDO.

W Urzędzie odpowiednio monitorowano cele i wskaźniki realizacji zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem założone w Planie gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022, a odbywało się to zarówno na etapie sporządzania aktualizacji tego Planu, w tym planu inwestycyjnego jak i na etapie opracowania sprawozdania z jego realizacji.

Podejmowano również działania informacyjne i edukacyjne w tym zakresie, na bieżąco monitorując realizację założonych efektów oraz prawidłowo wydając na ten cel środki finansowe.

Marszałek na ogół prawidłowo sprawował bieżący nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. Nadzór ten prowadził m.in. poprzez weryfikację i analizę sprawozdań o odpadach oraz sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Prowadził także kontrole podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów, na podstawie przyjętych planów kontroli, jednakże ich realizacja w okresie objętym kontrolą nie została wykonana w pełnym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nieterminowych wpisów aktualizacyjnych, tj. powyżej 30 dni od dnia otrzymania wniosku o zmianę wpisu do BDO (20,5% badanych przypadków) oraz niewprowadzenia do 26 września 2023 r. do BDO czterech decyzji administracyjnych (3,8%);
- niezwyfikowania w terminie wymaganym art. 77 ust. 1 uod trzech (spośród ośmiu badanych) sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (z czego: dwóch za 2020 r. oraz jednego za 2021 r.);
- nieskontrolowania, wbrew wymogowi określönemu w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁵, tj. raz na trzy lata, ośmiu podmiotów, w tym siedmiu prowadzących recykling oraz jednego eksportującego odpady opakowaniowe i dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych (spośród 13, których ten obowiązek dotyczył).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018-2023 (wg stanu na 31 października 2023 r.) w Urzędzie, zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym⁷, w ramach Departamentu Ochrony Środowiska⁸ wyznaczono trzy komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu gospodarki odpadami, w tym zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. Były to:

- Biuro Gospodarowania Odpadami, do którego zadań należało m.in.: przygotowywanie projektu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1658, ze zm., dalej: ustawa o opakowaniach.

⁶ 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.

⁷ Uchwały Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 55/619/21/VI z 25 października 2021 r., 66/752/21/VI z 27 grudnia 2021 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz uchwała 18/190/22/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

⁸ Dalej: Departament.

aktualizacja i monitoring jego realizacji (w tym zapobieganie powstawaniu odpadów), przygotowanie projektu sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, monitoring systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w województwie ze szczególnym uwzględnieniem instalacji komunalnych, prowadzenie listy instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji, prowadzenie i aktualizacja BDO, w tym weryfikacja sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, weryfikacja rocznych sprawozdań organów gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, prowadzenie wykazu przedsiębiorców prowadzących stację demontażu i punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz ustalanie opłaty za nieosiągnięcie poziomu odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w obszarze gospodarki odpadami;

- Biuro Opłat Środowiskowych, do zadań którego należało m.in.: rozliczanie opłat: produktowych, recyklingowej, za produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz kontrola podmiotów korzystających ze środowiska;
- Biuro Pozwoleń Środowiskowych, do którego zadań należało m.in.: wydawanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami, w tym m.in. zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, decyzji o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny oraz prowadzenie kontroli podmiotów w zakresie objętym właściwością Marszałka.

Szczegółowy opis zadań realizowanych przez poszczególnych pracowników ww. biur i stanowisk zawarto w zarządzeniach Dyrektora Departamentu⁹, a zadania wynikające z ww. dokumentów przypisano w zakresach obowiązków pracownikom ww. biur.

Wg stanu na 22 września 2023 r. spośród wszystkich pracowników Biura Gospodarowania Odpadami, jedna osoba posiadała wykształcenie wyższe zawodowe, a 10 magisterskie. W Biurze Pozwoleń Środowiskowych było to odpowiednio: dwie i dziewięć osób, a w Biurze Opłat Środowiskowych – jedna i pięć.

W latach 2018-2023 (I połowa) łącznie 16 pracowników ww. biur uczestniczyło w szkoleniach dotyczących przepisów z zakresu gospodarki odpadami z elementami problematyki zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

(akta kontroli str. 8-26)

1.2. W Urzędzie, na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 uod, prowadzono BDO, w tym rejestr. podmiotów, które gospodarowały odpadami na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹⁰. Wg stanu na 25 września 2023 r. do rejestru, o którym mowa w art. 49 ww. ustawy wpisano łącznie 17 651 podmiotów. W okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 1 337 wniosków o wykreślenie z rejestru BDO.

W latach 2018-2023 (I połowa) w Urzędzie zarejestrowano łącznie 1 556 decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami wydanych przez właściwe organy ochrony środowiska. Decyzje zostały zgromadzone w BDO i WSO¹¹.

Dokonane w toku kontroli oględziny danych, dokumentów i informacji gromadzonych w BDO i WSO dotyczących 30 losowo wybranych podmiotów¹² wykazały m.in., że:

⁹ Nr 1/2018 z 9 lutego 2018 r., nr 1/2019 z 9 października 2019 r., Nr 1/2021 z 14 czerwca 2021 r., Nr 1/2022 z 24 lutego 2022 r., Nr 2/2022 z 16 maja 2022 r. i Nr 3/2022 z 30 grudnia 2022 r.

¹⁰ System BDO nie raportował danych na koniec każdego roku.

¹¹ Wojewódzki System Odpadowy, tj. wojewódzka baza danych dotycząca wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami. Oficjalny system urzędów marszałkowskich przed uruchomieniem BDO.

¹² W tym 10 recyklerów i 20 podmiotów zbierających odpady.

- 18 podmiotów wpisano do rejestru BDO na podstawie wniosku zgodnie z art. 53 ust. 1 uod, tj. w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wpis¹⁹, a w 12 przypadkach wpisów dokonano z urzędu (dotyczyło to podmiotów wymienionych w art. 51 ust. 1 uod).
- Rejestr podmiotów, stanowiący integralną część BDO, zawierał informacje o podmiotach określone w art. 52 ust. 1 i 2 uod, tj. m.in. imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby, numer identyfikacji podatkowej (NIP), informacje o decyzjach związanych z gospodarką odpadami, w tym recyklingiem.
- 19 podmiotów złożyło łącznie 44 wnioski aktualizacyjne, z tego zmiany wynikające z dziewięciu wniosków wprowadzono do rejestru BDO w terminie od 35 do 176 dni, tj. po upływie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o zmianę wpisu do BDO (termin określony w art. 53 ust. 1 uod), co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- Podmioty objęte badaniem nie złożyły wniosków o wykreślenie z rejestru.

Szczegółowa analiza wszystkich 106 decyzji administracyjnych¹³, na podstawie których 30 wybranych podmiotów prowadziło działalność w zakresie gospodarki odpadami wykazała, że:

- 63 decyzje wpłynęły do Urzędu w wersji papierowej, 35 – elektronicznie poprzez EPUAP, zaś osiem decyzji zostało wydanych przez Marszałka,
- wszystkie decyzje umieszczono w WSO,
- 44 (z 46 objętych badaniem) decyzji pierwotnych i 58 (z 60) decyzji zmieniających wprowadzono do BDO, zgodnie z art. 80 ust. 3 uod, zaś dwie decyzje pierwotne i dwie zmieniające te decyzje nie zostały wprowadzone do BDO, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Wszystkie wymagane sprawozdania składane przez 30 badanych podmiotów były od 2020 r. gromadzone w BDO, zaś dane ze sprawozdań sporządzonych za 2018 r. przekazanych w wersji papierowej zostały zamieszczone w WSO.

Ponadto analiza BDO w zakresie zgromadzonych danych dotyczących 30 wybranych podmiotów wykazała, że w przypadku 29 z nich zamieszczone były zgodnie z art. 67 ust. 1 uod, dokumenty ewidencji przekazane przez ww. podmioty za pośrednictwem indywidualnego konta. W jednym przypadku brak było ww. dokumentów, ponieważ badany podmiot, mimo posiadania decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów, nie prowadził w latach 2018-2023 (I połowa) działalności w tym zakresie.

(akta kontroli str. 27-87)

1.3. W latach 2018-2023 (I połowa) Marszałek identyfikował podmioty, które nie wykonały obowiązku wpisu do rejestru BDO, złożenia wniosku o zmianę ww. wpisu bądź wykreślenia z rejestru. Działania te realizowane były m.in. w ramach terenowych kontroli prowadzonych przez pracowników Urzędu. W ww. okresie zidentyfikowano 75 podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o zmianę wpisu do rejestru podmiotów gospodarujących odpadami bądź wykreślenia z tego rejestru. Protokoły kontroli przekazano do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁴ jako organu wymierzającego w drodze decyzji administracyjne kary pieniężne na podstawie art. 196 uod.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, WIOŚ nie informował Marszałka o liczbie i wysokości wymierzonych kar z tego tytułu. Dodała również, że nie pozyskiwano informacji o podejmowanych przez WIOŚ działaniach będących reakcją

¹³ W tym 46 pierwotnych i 60 zmieniających lub wygaszających poprzednie decyzje.

¹⁴ Dalej: WIOŚ.

na przekazane przez Departament wyniki kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu. Wyjaśniła także, że protokoły przeprowadzonych przez Departament kontroli były przysyłane innym organom w celu podjęcia przez nie działań wynikających z ich kompetencji.

W Urzędzie weryfikowano także zgodność złożonych wniosków o wpis do rejestru BDO ze stanem faktycznym. W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Urzędu łącznie 16 166 wniosków o wpis do rejestru. Po ich sprawdzeniu, 3 792 wnioski uznano za niezgodne ze stanem faktycznym¹⁵ o czym informowano WIOŚ. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, organem właściwym do podjęcia działań w przypadku naruszenia ww. obowiązku był WIOŚ, który w ramach prowadzonych kontroli i stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie podejmował działania zgodnie z posiadanymi kompetencjami, zawiadamiając Marszałka o ustaleniach podjętych w trakcie kontroli. Natomiast podmiot, u którego stwierdzono tego rodzaju uchybienia powinien zastosować się do ustaleń i zaleceń podjętych w trakcie kontroli WIOŚ.

(akta kontroli str. 27, 88-89, 393-400)

1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązujący Plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022¹⁶ (dalej: WPGO) aktualizowano trzykrotnie, tj. dwukrotnie w 2019 r.¹⁷ i jednokrotnie w 2022 r.¹⁸ Aktualizacje te dotyczyły m.in. miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów – wyznaczonych do kierowania do nich zatrzymanych transportów odpadów, zmian Planu inwestycyjnego¹⁹, w tym harmonogramu realizacji inwestycji²⁰ wraz z kosztami.

Jak wyjaśnił Dyrektor, termin na dostosowanie WPGO do zmienionych przepisów i do Krajowego planu gospodarki odpadami (dalej: KPGO) minie 1 stycznia 2025 r., ponieważ na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²¹, w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia aktualizacji KPGO, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ww. ustawy, sejmik województwa dokona aktualizacji albo zmiany WPGO w celu jego dostosowania do przepisów ustawy o odpadach w brzmieniu nadanym ww. ustawą oraz do KPGO. Poprzednio obowiązujący KPGO został przyjęty uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami. Jego aktualizacja powinna być przyjęta w terminie do 1 lipca 2022 r., a została ogłoszona dopiero

¹⁵ W tym: 232 wnioski w 2018 r., 440 w 2019 r., 2481 w 2020 r., 377 w 2021 r., 172 w 2022 r. oraz 90 w I połowie 2023 r.

¹⁶ Uchwała Nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022.

¹⁷ Uchwała Nr IV/66/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r., Uchwała Nr VIII/152/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r.

¹⁸ Uchwała Nr XLI/605/22 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r.

¹⁹ Załączniki do WPGO - zgodnie z art. 35a ust. 1 uod plan inwestycyjny określa potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami.

²⁰ Dotyczących m.in.: modernizacji sortowni odpadów zbieranych selektywnie w Kętrzynie, modernizacji instalacji przygotowania do przekazania do odzysku i recyklingu (prasy i zgniatarki odpadów), rozbudowy i modernizacji instalacji do przetwarzania szkła kinskopowego w Olsztynie, rozbudowy i modernizacji instalacji do przetwarzania tworzyw sztucznych - wytwarzanie regranulatu, doniczek, ławek w Olsztynie, budowy instalacji do recyklingu gumy i tworzyw sztucznych (opony itp.) w Giżycku, budowy instalacji do recyklingu papieru w Olsztynie.

²¹ Dz. U. poz. 2151, ze zm.

12 czerwca 2023 r.²²

Dyrektor dodał, że prace nad aktualizacją WPGO hamowane były dodatkowo przez brak aktualizacji rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego, dostosowującej w szczególności wzór Planu inwestycyjnego do nowych przepisów prawnych. Opublikowany został projekt rozporządzenia – z dnia 6 kwietnia 2023 r. (Nr w wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska – 801), do którego organy opiniujące, w tym marszałkowie województw, dwukrotnie zgłaszały już swoje uwagi.

(akta kontroli str. 90-135)

W Urzędzie nie zlecano wykonania analiz dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz recyklingu, tj. m.in. w zakresie organizacji na terenie województwa warmińsko-mazurskiego²³ selektywnego zbierania odpadów, tworzenia punktów napraw czy wymiany rzeczy, potrzeb inwestycyjnych w zakresie recyklingu odpadów. Analizy takie prowadzili pracownicy Departamentu we własnym zakresie na etapie sporządzania i aktualizacji WPGO oraz sprawozdania z jego realizacji, głównie w formie tabelarycznych zestawień m.in. w Excelu oraz niesformalizowanych notatek. Dokonywano m.in. analiz raportów danych z systemów: WSO i BDO oraz danych wynikających ze składanych przez różne podmioty sprawozdań oraz ankiet na potrzeby ww. analiz. Tabele porównawcze prowadzono m.in. w Excelu.

Na podstawie ww. danych zidentyfikowanymi problemami w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu zapisanymi w WPGO były m.in.:

- niezadowalająca świadomość ekologiczna mieszkańców w zakresie ograniczenia ilości odpadów oraz prawidłowej selektywnej zbiórki odpadów, prawidłowego postępowania z odpadami i negatywnego wpływu odpadów na środowisko przyrodnicze,
- niewystarczająca moc przerobowa instalacji do recyklingu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- brak wystarczającej liczby PSZOK²⁴,
- niewystarczająca ilość instalacji do odzysku zużytych opon, w szczególności z maszyn rolniczych i budowlanych,
- niewłaściwy sposób zagospodarowania odpadów stanowiących zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- niewystarczająco rozbudowany system selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W celu eliminacji i rozwiązania problemów w WPGO zaplanowano działania, w tym część z nich (jak wynikało ze sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2017-2019) została zrealizowana lub była w trakcie realizacji. Działania te obejmowały m.in.:

- prowadzenie edukacji ekologicznej promującej zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling poprzez m.in. prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnych w celu zapobiegania ilościowego (ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów) i jakościowego (ograniczenia w odpadach zawartości substancji niebezpiecznych), w tym m.in. właściwego postępowania z odpadami, wprowadzania i korzystania z systemów kaucjonowania opakowań, ograniczania pakowania produktów w torebki jednorazowe, dokonywania właściwych wyborów konsumenckich, przeprowadzenie akcji zbierania m.in. „elektrośmieci”;

²² M.P. z 2023 r., poz. 702.

²³ Dalej: województwo.

²⁴ Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

- wdrażanie zasad tzw. zielonych zamówień publicznych;
- wybudowanie instalacji do przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji w gminie Świątajno;
- wybudowanie w latach 2017-2018²⁵ dwóch PSZOK-ów²⁶, doposażenie PSZOK²⁷, a w Planie inwestycyjnym zaplanowanie rozbudowy/modernizacji 17 i budowy 38 PSZOK-ów, zapewnienie w dwóch PSZOK-ach²⁸ możliwości pozostawienia nieużywanych i sprawnych sprzętów elektronicznych oraz odbioru ich przez innych mieszkańców gmin;
- wybudowanie jednej instalacji do recyklingu odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

(akta kontroli str. 136-210)

1.5. W latach 2018-2023 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło od 156 podmiotów 171 zgłoszeń uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny²⁹, o których mowa w art. 11 ust. 1 uod.. Po ich rozpatrzeniu, Marszałek w czterech przypadkach uznał przedmioty lub substancje za produkt uboczny w drodze milczącej zgody³⁰ oraz wydał łącznie 153 decyzje, z czego: 73 pozytywne³¹, 18 odmownych³² oraz 62 umarzające postępowanie. Osiem wniosków pozostawiono bez rozpoznania, zaś według stanu na 23 października 2023 r. sześć spraw było w toku.

(akta kontroli str. 211)

Decyzje odmowne wydano ze względu na niespełnienie przez przedmiot lub substancję warunków określonych w art. 10 uod. Po zasięgnięciu opinii Warmińsko-Mazurskiego WIOŚ wydano 17 z tych decyzji, zaś jedną – bez takiej opinii (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W dwóch przypadkach (z 18) Marszałek wydał decyzje odmowne, mimo że w sprawach tych WIOŚ pozytywnie zaopiniował zgłoszenia o uznanie produktów lub substancji za produkt uboczny. Pierwsza z tych decyzji³³ dotyczyła odmowy uznania za produkt uboczny destruktu asfaltowego. W uzasadnieniu decyzji Marszałek podał, że nie spełnia on wymagania określonego w art. 10 ust. 3 uod (produkt lub substancja powstaje jako część procesu produkcyjnego), gdyż destruktu asfaltowy powstaje w wyniku prac remontowych nawierzchni dróg w procesie frezowania, co jest jednym z etapów naprawy obiektu budowlanego, a nie procesu produkcyjnego. Druga decyzja³⁴ dotyczyła odmowy uznania za produkt uboczny odpadu o kodzie 19 01 18 (odpady z pirolizy odpadów innych niż wymienione w 19 01 17), powstającego w instalacji pirolizy, określonego jako karbonizat. W jej uzasadnieniu wskazano, że nie zostały spełnione łącznie warunki określone w art. 10 uod. Wyjaśniono, że karbonizat nie powstawał w wyniku procesu produkcyjnego, a wykorzystanie go do produkcji brykietu było wątpliwe biorąc pod uwagę bezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi.

(akta kontroli str. 212-291)

²⁵ Dane na podstawie sprawozdania WPGO za lata 2017-2019.

²⁶ Budowa PSZOK w gminie Piecki i Pasym z dofinansowaniem z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Oś priorytetowa 5. Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów. Działanie 5.1. Gospodarka odpadowa.

²⁷ W Olecku i Kośmidrach.

²⁸ Biskupiec i Pasym.

²⁹ Z czego: 40 w 2018 r., 108 w 2019 r., sześć w 2020 r., siedem w 2021 r., trzy w 2022 r. oraz siedem w 2023 r. (I połowa).

³⁰ Na podstawie przepisu art. 11 ust. 4 uod, w brzmieniu obowiązującym do 28 sierpnia 2018 r.

³¹ W tym: decyzja uznająca - umarzająca z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz dwie decyzje zmieniające z dnia 2 sierpnia 2019 r. oraz z dnia 19 października 2020 r.

³² W tym: decyzja odmawiająca - umarzająca z dnia 7 lutego 2020 r.

³³ Decyzja znak: OŚ-GO.7243.1.34.2018 z dnia 4 kwietnia 2019 r.

³⁴ Decyzja znak: OŚ-GO.7243.1.8.2021 z dnia 10 listopada 2022 r.

Badanie dokumentacji siedmiu postępowań (spośród 73), w wyniku których wydano decyzje o spełnieniu warunków uznania produktu lub substancji za produkt uboczny, przeprowadzonych przez Marszałka w okresie objętym kontrolą wykazało, że:

- w sześciu postępowaniach, po stwierdzeniu braków formalnych w zgłoszeniu wezwano wnioskodawcę do ich uzupełnienia;
- przed wydaniem decyzji analizowano spełnienie przez przedmiot lub substancję wymagań określonych w art. 10 uod, co dokumentowano w postaci zapisów na zgłoszeniach;
- we wszystkich przypadkach, na podstawie art. 11 ust. 4 ww. ustawy zwrócono się o opinię do WIOŚ, a otrzymane opinie były pozytywne;
- w jednym przypadku³⁵, pracownik Urzędu uczestniczył w kontroli przeprowadzonej przed wydaniem decyzji przez WIOŚ w zakresie objętym zgłoszeniem³⁶ na podstawie art. 11 ust. 4c ww. ustawy, zaś w pozostałych sześciu WIOŚ nie zaprosił pracowników Urzędu do udziału w takich kontrolach³⁷;
- decyzje wydano na czas określony stosownie do art. 11 ust. 4a uod (na 10 lat).

(akta kontroli str. 292-389, 1040-1050)

1.6. Urząd w latach 2018-2023 (do 5 października) zrealizował 11 działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie zapobiegania powstawania odpadów oraz ich recyklingu.

Jedno, w 2018 r., zorganizował Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego³⁸ w ramach konferencji – XIX Samorządowego Forum Ekologicznego, którego tematem przewodnim był „Stan prac nad wdrożeniem unijnej idei gospodarki o obiegu zamkniętym”. Wydarzenie to adresowane było do około 150 przedstawicieli lokalnych samorządów, środowisk naukowych oraz wszystkich instytucji, którym bliska jest tematyka ochrony środowiska. Forum poświęcone było gospodarce odpadami, ze szczególnym podkreśleniem istoty gospodarki o obiegu zamkniętym, tj. przede wszystkim zapobieganiu powstawania odpadów, przygotowaniu do ich ponownego użycia oraz ich recyklingu.

Pozostałe 10 działań zlecono podmiotom zewnętrznym (fundacjom, stowarzyszeniom) w formie dotacji³⁹. Marszałek ogłaszał otwarte konkursy ofert na realizację przez organizacje pozarządowe zadań publicznych m.in. w zakresie ekologii, zamieszczając wymagane informacje w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁴⁰. W ramach zawartych umów, podmioty te zorganizowały:

- 1) Pięć edycji konkursów „EKO-SOŁECTWO”⁴¹, które obejmowały zbiórkę elektrośmieci oraz kampanie edukacyjne przeprowadzone w czasopiśmie „Puls Regionu” zwiększające wiedzę ekologiczną lokalnych społeczności.
- 2) Dwie edycje akcji „Eko Spływ”⁴², podczas których oczyszczono odcinki rzeki Łyny od Lidzbarka Warmińskiego do Bartoszcza i okolice m. Olsztyn (zebrano odpowiednio 10 oraz 15 worków śmieci). Przeprowadzono w tym czasie akcje uświadamiające uczestników o tym, jak ważne jest dbanie o środowisko i niezanieczyszczanie go. Uczestnicy spływu (dzieci i młodzi ludzie) mogli

³⁵ W postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji znak: OŚ-GO.7243.1.2.2020 z dnia 14 lipca 2020 r.

³⁶ Protokół WIOS-OLSZT 204/2020 sygn. WIOS-I.703.10.4.2020 z dnia 1 lipca 2020 r.

³⁷ Kontrole WIOŚ na miejscu w jednostce kontrolowanego lub na dokumentach.

³⁸ Dalej: Samorząd Województwa.

³⁹ Na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁴⁰ Dalej: BIP.

⁴¹ Działania przeprowadzone w latach 2018-2021 i w 2023 roku przez Fundację Rozwoju Regionów.

⁴² Akcje przeprowadzone w 2019 i 2020 roku przez Fundację Na Rzecz Rozwoju Polski Północno-Wschodniej Idea.

doświadczyć tego, jakie zagrożenie niesie ze sobą śmiecenie i przekonać się jak ważnym elementem jest czynnik ludzki w utrzymywaniu czystości na naszej planecie.

- 3) Kampanię edukacyjną⁴³ upowszechniającą zagadnienia związane z gospodarką obiegu zamkniętego w m. Elbląg, w ramach której zorganizowano pięć warsztatów zakładających: podniesienie wiedzy nt. ekologii w branży odzieżowej, zabawkowej i dekoracyjnej; zdobycia umiejętności w zakresie wykorzystania odpadów do stworzenia przedmiotów codziennego użytku oraz w zakresie robienia zakupów z myślą o ochronie środowiska.
- 4) Kampanię edukacyjną pn. „Nie odpadam”⁴⁴ ukierunkowaną na poprawienie świadomości ekologicznej dzieci z terenu powiatu gołdapskiego oraz ograniczenie wytwarzania odpadów – plastikowych butelek na napoje. W ramach tego działania przeprowadzono konkurs plastyczny, przygotowano prezentacje multimedialne wraz z kartami prac i przekazano je do szkół podstawowych powiatu. Zakupiono i zamontowano poidelka do wody w trzech szkołach podstawowych: w Żytkiejmach (poidelko w szkole i w Sali gimnastycznej), Dubieninkach (poidelko w szkole) oraz w Lisach (poidelka w dwóch budynkach szkoły), które zapewniają uczniom i nauczycielom dostęp do czystej i świeżej wody bez konieczności korzystania z plastikowych kubeczków, czy przynoszenia wody butelkowanej.
- 5) Akcję pn. „Podwodna ekologia”⁴⁵, w ramach której oczyszczono brzegi i dna zanieczyszczonych fragmentów jezior (Orzysz, Elckiego oraz Kisajno) oraz rzeki Orzysz. W ramach tej akcji przeprowadzono szereg rozmów z lokalną społecznością na temat dbania o środowisko, w celu zmiany postaw mieszkańców i turystów na bardziej pro-ekologiczne. Działania te promowano w Internecie, zamieszczając relacje na temat każdej przeprowadzonej akcji. Ponadto zmontowano film promocyjno-edukacyjny.

(akta kontroli str. 394-395)

Podczas ww. akcji, kampanii i konkursu informowano, że zadanie jest współfinansowane ze środków budżetu Samorządu Województwa. W ramach zawartych umów, zleceniobiorcy zostali zobowiązani do umieszczania jego logo na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych, szkoleniowych i edukacyjnych dotyczących realizowanego zadania.

Efekty działań informacyjnych oraz edukacyjnych monitorowano na etapie rozliczania dotacji. Każda z przedmiotowych dotacji została uznana za wykorzystaną i rozliczoną, na podstawie złożonych przez podmioty sprawozdań z wykonania zadania publicznego. W sprawozdaniach podano poziom osiągnięcia rezultatów wraz ze szczegółowym opisem wykonania poszczególnych działań. Bezpośrednimi rezultatami osiągniętymi dzięki ww. działaniom były m.in.: odnowienie 15 rzeczy, dzięki czemu przedłużono ich użytkowanie, zwiększenie świadomości w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym i przekazywania rzeczy do ponownego użytku, zwiększenie wiedzy o zagrożeniach, jakie niesie bagatelizowanie segregowania odpadów, poznanie dobrych praktyk w zakresie ekologii i recyklingu, zwiększenie wiedzy dot. utylizacji sprzętu elektronicznego, mebli, sprzętu AGD, ograniczenie problemu marnowania surowców i rosnącego zanieczyszczenia środowiska. Z zamontowanych w szkołach poidelek mogło korzystać około 350 osób, co przekładało się na ograniczenie odpadów (plastikowych butelek na napoje).

⁴³ Przeprowadzona w 2020 roku przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych.

⁴⁴ Działanie przeprowadzone w 2020 roku przez Fundację Puszczy Romnickiej z siedzibą w Żytkiejmach.

⁴⁵ Akcja przeprowadzona w 2022 roku przez PODWODNIK Szkoła Ratownictwa, Sportów Wodnych i Obronnych.

Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych wykorzystało w dalszych działaniach rezultaty osiągnięte dzięki realizacji projektu, m.in. poprzez zwiększenie grona osób, które przekazują rzeczy do prowadzonego przez stowarzyszenie sklepu społecznego – w celu nadania im drugiego życia, ograniczając tym samym produkcję odpadów.

Odbiorców (w ramach działań wymienionych w poz. 2 i 5) wyszukiwali wolontariusze Fundacji na Rzecz Rozwoju Polski Północno-Wschodniej Idea. W przypadku kampanii edukacyjnej (poz. 3) rekrutacja uczestników na warsztaty obejmowała mieszkańców Elbląga i okolic oraz w drugim przypadku (poz. 4) – dzieci ze szkół powiatu gołdapskiego, gdzie zarejestrowana była realizująca to zadanie Fundacja Puszczy Romnickiej. Odbiorcami konkursów „EKO-SOŁECTWO” (poz.1) byli wszyscy mieszkańcy województwa.

W każdym przypadku ustalono mierniki dla zakładanych efektów podejmowanych działań. Były nimi m.in.: wyznaczona konkretna ilość elektrośmieci do zebrania (w każdym kolejnym roku większa w stosunku do średniorocznej poprzednich edycji konkursu), liczba sołectw biorących udział w tych zbiórkach, skuteczne dotarcie z informacją nt. zasad prowadzenia gospodarki o obiegu zamkniętym do konkretnego grona osób, liczba zrealizowanych warsztatów, liczba godzin zrealizowanych warsztatów, liczba uczestników, którzy wzięli udział w warsztatach ograniczenie wytworzenia odpadów (3 tys. plastikowych butelek rocznie) oraz wzrost świadomości ekologicznej u 33 uczestników i 50 turystów akcji Eko spływ II, 100 osób uczestniczących w akcji Eko spływ III, tysiąca dzieci ze szkół powiatu gołdapskiego w ramach kampanii „Nie odpadam”.

Mierniki wykorzystano do oceny stanu realizacji zadań. Następnie, wyniki tych analiz wzięto pod uwagę przy określaniu działań na kolejne lata, m.in. podczas sporządzania Programu Współpracy Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z organizacjami pozarządowymi oraz przy udzielaniu dotacji w kolejnych latach.

Wyniki ww. działań były dokumentowane poprzez: ewidencjonowanie zebranych elektrośmieci przez firmę odbierającą odpady z sołectw, listy obecności na konferencji, dokumentacja fotograficzna, zestawienia uczestników konkursów i warsztatów, listy osób biorących udział w spływach, karty akcji ekologicznych oraz faktury za utylizację.

Na powyższe działania informacyjne i edukacyjne Samorząd Województwa w latach 2018-2023 (do 5 października 2023 r.) wydatkował kwotę 218,1 tys. zł, z czego 58,1 tys. zł (26,6%) przeznaczono na zorganizowanie XIX Samorządowego Forum Ekologicznego, a 160 tys. zł (73,3%) stanowiły wydatki z tytułu udzielenia dotacji przeznaczonych na realizację zadań służących celom pożytku publicznego. Na zorganizowanie ww. konferencji uzyskano dofinansowanie w wysokości 10 tys. zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie⁴⁶.

Łączna kwota, na jaką zawarto ww. umowy na działania informacyjne i edukacyjne wyniosła 264,8 tys. zł, na którą składały się ww. środki własne samorządu w wysokości 218,1 tys. zł (82,3%), wkład własny (osobowy i rzeczowy) wniesiony przez fundacje i stowarzyszenia realizujące zadania w wysokości 40,1 tys. zł (15,1%) oraz środki pozyskane z WFOŚiGW w Olsztynie na dofinansowanie Samorządowego Forum Ekologicznego w wysokości 10 tys. zł (3,7%).

Środki przeznaczone na działania informacyjne i edukacyjne przekazano w wysokości ustalonej w uchwałach budżetowych, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷. Podmioty realizujące powyższe działania wydatkowały te środki zgodnie z celem, na jaki je uzyskały, na warunkach

⁴⁶ Dalej: WFOŚiGW.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: uofp.

określonych w zawartych umowach. Środki pochodzące z dotacji zostały wykorzystane w 100%.

Przedmiotowe zadania zostały zrealizowane przez podmioty wyłonione w warunkach konkurencyjnych, w ramach ogłoszonych otwartych konkursów, co świadczyło o zachowaniu zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp, tj. uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 396-757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Cztery decyzje (ze 106 objętych badaniem) nie zostały w okresie objętym kontrolą (wg stanu na 26 września 2023 r.) zamieszczone w BDO. Stanowiło to naruszenie art. 80 ust. 3 uod, zgodnie z którym marszałek województwa zamieszcza w BDO kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 2 tej ustawy. Dotyczyło to:
 - a) dwóch decyzji pierwotnych (z 46 objętych badaniem) o nr:
 - SD.6233.3.2018.KT z 24 stycznia 2018 r., wydanej przez Prezydenta Olsztyna, która wpłynęła do Urzędu 26 stycznia 2018 r.,
 - RO.6220.6.2014 z 24 listopada 2014 r. wydanej przez Starostę Działdowskiego, która wpłynęła do Urzędu 4 grudnia 2014 r.;
 - b) dwóch decyzji zmieniających (z 60 objętych badaniem) o nr:
 - SD.6233.29.2022.KT z 13 czerwca 2022 r., wydanej przez Prezydenta Olsztyna (wygaszającej decyzję SD.6233.3.2018.KT z 24 stycznia 2018 r.), która wpłynęła do Urzędu 29 września 2022 r.,
 - RO.6220.1.2019 z 9 lipca 2019 r., wydanej przez Starostę Działdowskiego (zmieniającej decyzję RO.6220.6.2014 z 24 listopada 2014 r.), która wpłynęła do Urzędu 5 sierpnia 2019 r.

Dyrektor wyjaśnił, że niedopatrzenia związane z wprowadzeniem decyzji do systemu BDO wynikały z braków kadrowych, co powodowało duże obciążenie pracą pracowników komórki. Dodał, że od 24 stycznia 2018 r. uruchomiony został rejestr podmiotów stanowiący element BDO. W związku z dodatkowym obowiązkiem wprowadzania podmiotów do rejestru: na wniosek i z urzędu oraz wprowadzania wszystkich obowiązujących decyzji do systemu ilość pracy do wykonania przez pracowników Biura Gospodarowania Odpadami podwoiła się. W okresie od stycznia 2018 r. do końca 2019 r. rozpatrzonych zostało około 5 000 wniosków o wpis do rejestru. Ponadto od 1 stycznia 2020 r. uruchomiono pozostałe moduły BDO. Od początku zgłaszano problemy techniczne odnośnie braku możliwości aktualizacji podmiotów, głównie w zakresie danych w tabelach oraz dodawania pozycji dotyczących decyzji, ale nie tylko, gdyż katalog utrudnień w zakresie aktualizacji wpisów stale się poszerzał.

(akta kontroli str. 30-31, 43, 51, 131-135)

2. W dziewięciu przypadkach (z 44 objętych badaniem) aktualizacji wpisów do rejestru BDO na podstawie wniosków złożonych przez siedem podmiotów, dokonano w terminie od 35 do 176 dni od dnia otrzymania wniosku o zmianę wpisu do BDO, tj. po terminie określonym w art. 53 ust. 1 uod⁴⁸.

⁴⁸ Marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek podmiotu, po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych, niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku w formie pisemnej.

Dotyczyło to wniosków aktualizacyjnych o nr:

- 575894 - data wpływu kompletnego wniosku o aktualizację: 14 września 2020 r., data wpisu: 19 października 2020 r., tj. po 35 dniach;
- 654942 - data wpływu wniosku o aktualizację: 9 marca 2021 r., data wpisu: 5 maja 2021 r., tj. po 57 dniach;
- 720399 - data wpływu wniosku o aktualizację: 7 października 2021 r., data wpisu: 13 grudnia 2021 r., tj. po 67 dniach;
- 238141 - data wpływu wniosku o aktualizację: 21 stycznia 2020 r., data wpisu: 15 maja 2020 r., tj. po 115 dniach;
- 226740 i 459933/K01 - data wpływu wniosków o aktualizację: 17 stycznia 2020 r. i 22 czerwca 2020 r., data wpisów: 21 kwietnia 2020 r. i 30 października 2020 r., tj. po 95 i 130 dniach;
- 444057 - data wpływu wniosku o aktualizację: 17 kwietnia 2020 r., data wpisu: 3 czerwca 2020 r., tj. po 47 dniach;
- 339370 i 521884 - data wpływu wniosków o aktualizację: 19 lutego 2020 r. i 6 lipca 2020 r. data wpisów: 21 kwietnia 2020 r. i 29 grudnia 2020 r., tj. po 62 i 176 dniach.

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienia związane z weryfikacją wniosków aktualizacyjnych oraz niedopatrzenia związane z wprowadzeniem decyzji do systemu BDO wynikał z braków kadrowych i związanym z tym dużym obciążeniem pracą pracowników komórki. Dotyczyło to m.in. wniosków aktualizacyjnych składanych jeszcze w formie papierowej oraz wpisów aktualizacyjnych dokonywanych z urzędu za pośrednictwem Bazy BDO. Jednocześnie Minister Klimatu przeprowadził szeroką akcję medialną informującą o obowiązku wpisu do rejestru, o obowiązkowym prowadzeniu elektronicznej ewidencji odpadów i wysokich karach za brak wpisu do BDO. W jej efekcie nastąpił szturm przedsiębiorców na urzędy marszałkowskie – wpłynęło do urzędu 10 000 kolejnych wniosków (do dnia dzisiejszego rozpatrzono 28 500 wniosków). Do końca 2020 r. pracownicy zajmowali się właściwie tylko odbieraniem telefonów z licznymi zapytaniami i przyjmowaniem petentów, którzy oczekiwali osobistego załatwienia sprawy. Utworzono punkt konsultacyjny, w którym obsługiwano setki petentów dziennie. Do prowadzenia spraw związanych z rejestrem BDO zaangażowani zostali pracownicy również innych Biur i Departamentów, którzy wykonywali te zadania w ramach nadgodzin. Jednak nie pozwoliło to na wywiązanie się ze wszystkich ustawowych obowiązków nałożonych na Marszałka związanych z gospodarką odpadami. Jednocześnie Minister Klimatu nie zapewnił środków finansowych na poprawną realizację zadania. Dyrektor dodał, że w 2020 r. z uwagi na pandemię spowodowaną koronawirusem SARS-CoV-2, dłuższy był okres oczekiwania na odpowiedzi ze strony wnioskodawców, a wpływające do tut. Urzędu dokumenty przechodziły kwarantannę, zanim zostały przekazane do tut. Departamentu.

(akta kontroli str. 30-31, 39, 51, 55, 61-73, 131-135)

3. W jednym przypadku⁴⁹ przed wydaniem decyzji⁵⁰, na podstawie której odmówiono uznania wiór, trocin, klocków, zrzyn, pyłów oraz ściek i kawałków płyt drewnopochodnych za produkt uboczny, wbrew wymogowi określonemu w art. 11 ust. 4 uod⁵¹ nie wystąpiono do WIOŚ o opinię. Przepis ten stanowił,

⁴⁹ Spośród 18 decyzji odmownych.

⁵⁰ Decyzja znak: OŚ-GO.7243.1.72.2019 z dnia: 26 czerwca 2020 r.

⁵¹ Wg przepisów w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji.

że uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje w drodze decyzji marszałka województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w toku prowadzonego postępowania podmiot był trzykrotnie wzywany na podstawie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵² do uzupełnienia wniosku o informacje konieczne do stwierdzenia, czy wnioskowane przedmioty spełniają obowiązujące wymogi prawne, aby mogły być uznane za produkt uboczny. Podmiot nie odpowiadał na wezwania i nie uzupełnił wniosku. W związku z powyższym uznano, że w przedmiotowej sprawie może być wydana jedynie decyzja odmowna, dlatego też nie było potrzeby przesyłania niekompletnego wniosku do WIOŚ w celu wydania opinii.

(akta kontroli str. 218-221, 226-269, 376-389, 1040-1050)

NIK zwraca uwagę, że w art. 11 ust. 4 uod ustawodawca nie przewidział sytuacji (przypadków), których zaistnienie zwalniałby organ wydający decyzję z obowiązku zasięgnięcia opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji. Z realizacji tego obowiązku nie zwalnia zatem także przyjęcie przez organ założenia, że sprawa może być zakończona wyłącznie decyzją odmowną.

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek właściwie dostosował strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji zadań dotyczących gospodarowania odpadami w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. Pracownicy Departamentu posiadali stosowne wykształcenie i odbyli szkolenia obejmujące ww. tematykę. W Urzędzie podejmowano także działania informacyjne i edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu, monitorowano ich efekty oraz prawidłowo wydatkowano środki finansowe na ten cel.

W Urzędzie na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 uod prowadzono BDO, a badane wpisy do tej bazy zawierały wszystkie wymagane przepisami informacje. Stwierdzono jednak, że nieterminowo wprowadzono dziewięć wpisów aktualizacyjnych (20% objętych badaniem) oraz do 26 września 2023 r. nie wywiązano się z obowiązku zamieszczenia kopii czterech (4% badanych) ostatecznych decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Począwszy od 21 listopada 2019 r. Marszałek prowadził w BIP listę, o której mowa w art. 38b ust. 1 uod, tj. listę funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych oraz instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji. Listę tę zaktualizowano w 2021 r., na wniosek Międzygminnego Zakładu Kompleksowego Przerobu Odpadów Komunalnych „Sękity” Sp. z o. o. w Bisztynku z 23 czerwca 2021 r., dodając do niej dwie planowane do budowy instalacje komunalne.

Według stanu na 16 października 2023 r. na liście tej znajdowało się:

- 15 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 (z czego: siedem

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm. Dalej: Kpa.

mechaniczno-biologicznych instalacji przetwarzania odpadów oraz osiem składowisk), prowadzonych przez ośmiu właścicieli / zarządzających⁵³. Były to wszystkie instalacje komunalne funkcjonujące na terenie województwa.

- Dwie instalacje komunalne planowane do budowy, rozbudowy lub modernizacji (instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i składowisko) z planowaną lokalizacją w Bisztynku.

(akta kontroli str. 758-762)

W badanym okresie, Marszałek wydał jedną decyzję⁵⁴ odmawiającą wpisu na listę funkcjonujących instalacji komunalnych, o której mowa w art. 38b ust. 1 pkt 1 uod. Decyzję uzasadnił m.in. faktem, że instalacją komunalną w myśl art. 35 ust. 6 uod może być wyłącznie instalacja z technologią do mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub składowisko odpadów. Natomiast przedmiotowa instalacja (do mechaniczno-ciepłego przetwarzania odpadów) nie posiadała części do biologicznego przetwarzania (kompostowania / stabilizacji tlenowej lub fermentacji), a więc nie można było uznać jej za instalację komunalną.

(akta kontroli str. 390-393, 763-766)

Dane dotyczące wytworzonych odpadów na terenie województwa za 2018 r. Marszałek posiadał z informacji i raportów z WSO, zaś dane za lata 2019-2022 pozyskano w trakcie kontroli od Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego⁵⁵ w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

I tak w latach 2018-2022 wytworzono⁵⁶ na terenie województwa odpady o łącznej masie 257,9 tys. Mg, tj. w: 2018 r. - 38,8 tys. Mg, 2019 r. - 41,4 tys. Mg, 2020 r. - 107,8 tys. Mg, 2021 r. - 36,3 tys. Mg i 2022 r. - 33,5 tys. Mg), z czego zagospodarowano poprzez:

- przygotowanie do ponownego użycia 0,3% odpadów o masie 733,2 Mg, tj. w: 2018 r. - 4,2 Mg, 2019 r. - 291,6 Mg, 2020 r. - 273,1 Mg, 2021 r. - 164,3 Mg i w 2022 r. - 0),
- poddanie recyklingowi 16,3% odpadów o masie 50,7 tys. Mg, tj. odpowiednio: 8,9 tys. Mg, 7,4 tys. Mg, 9,5 tys. Mg, 11,6 tys. Mg oraz 13,3 tys. Mg),
- unieszkodliwiono w latach 2020-2022, poprzez składowanie na składowiskach, 0,05% odpadów o masie 128,7 Mg, tj. w: 2020 r. - 15,4 Mg, 2021 r. - 103,8 Mg i 2022 r. - 9,5 Mg).

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, poczynawszy od 2019 r., tj. od gromadzenia danych i informacji o ilości wytwarzanych poszczególnych rodzajów odpadów i sposobach ich zagospodarowania dla poszczególnych podmiotów w BDO, nie było możliwości wygenerowania zbiorczych informacji o sposobie zagospodarowania odpadów w zakresie ich przetworzenia. Urzędy marszałkowskie nie miały możliwości raportowania danych z tego systemu. Takie możliwości miał tylko Minister Klimatu i Środowiska. Marszałek wielokrotnie występował z wnioskiem o udostępnienie informacji z systemu BDO, w tym o dane dot. ilości wytwarzanych odpadów oraz sposobu ich zagospodarowania. Pozyskane dane i informacje⁵⁷ wykorzystywano

⁵³ Były to: Zakład Utylizacji Odpadków Sp. z o. o. w Elblągu, Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o. o. w Olsztynie, Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o. o. w Bartoszycach, Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo Sp. z o. o. w Spytkowie, Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami „Eko-Mazury” Sp. z o. o. w Siedliskach, Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o. o. w Rudnie, Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna” z siedzibą w Działdowie, NOVAGO Sp. z o. o. w Mławie.

⁵⁴ Decyzja znak: OŚ-GO.721.3.2023 z dnia 5 października 2023 r.

⁵⁵ Dalej: IOŚ-PIB.

⁵⁶ Suma poszczególnych rodzajów odpadów, wg katalogu odpadów o kodach: 13 02 04*, 15 01 02, 15 01 03, 15 01 05, 16 01 03.

⁵⁷ Dane z IOŚ-PIB.

na potrzeby sporządzania sprawozdań z realizacji WPGO oraz analiz stanu gospodarki odpadami na terenie województwa.

(akta kontroli str. 767-777, 1004-1013)

W latach 2018-2023 w Urzędzie w ramach monitorowania rynku odpadów oraz na potrzeby aktualizacji WPGO, w tym przy sporządzaniu Planu Inwestycyjnego analizowano m.in. posiadane pozwolenia, moce przerobowe i masy dopuszczone w ciągu roku do przetworzenia oraz ilości i rodzaje odpadów wytwarzanych na terenie województwa przez podmioty zagospodarowujące tego rodzaju odpady oraz potencjał instalacji posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów surowcowych i określone w decyzjach ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia w ciągu roku. Jak wyjaśnił Dyrektor, potencjał ten był wystarczający do zagospodarowania odpadów wytworzonych na terenie województwa. Jednakże w zakresie wielu rodzajów odpadów nie było potrzeby zagospodarowania ich na terenie województwa. Regionalizacji podlegały jedynie zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne. Dodał, że nie było wymogu prawnego, ani narzędzi, aby analizować do jakich instalacji wywożono odpady w celu ich zagospodarowania. Przeprowadzona na potrzeby WPGO analiza aktualnego stanu gospodarki odpadami pozwoliła na zweryfikowanie ilości i rodzajów wytwarzanych na terenie województwa odpadów oraz podmiotów wytwarzających i zagospodarowujących te odpady. Możliwe było także dokonanie oceny ich potencjału. Podmioty gospodarujące odpadami są zobowiązane do prowadzenia ewidencji odpadów za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO, co umożliwiło w przypadku takiej konieczności, pozyskiwanie na bieżąco danych na temat miejsca przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 152-210, 778-793, 1040-1050)

Jak wynika z przeprowadzonych przez pracowników Departamentu analiz aktualnego stanu gospodarki odpadami w ramach przygotowania sprawozdań z wykonania WPGO, na terenie województwa w 2018 r funkcjonowało 67 PSZOK-ów oraz 62 PSZOK-i w latach 2019-2023. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, w 2018 r. ujęto w ww. liczbie PSZOK-i mobilne.

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa nie utworzono żadnego punktu napraw, funkcjonowały zaś trzy punkty wymiany rzeczy, z czego dwa⁵⁸ w 2019 r. oraz jeden⁵⁹ w latach 2022-2023.

(akta kontroli str. 794- 808)

2.2. Założone w WPGO cele oraz wskaźniki realizacji tych celów w zakresie m.in. odpadów poużytkowych, opakowaniowych oraz odpadów komunalnych monitorowane były podczas weryfikacji sprawozdań, prowadzonych kontroli oraz podczas sporządzenia na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 uod sprawozdania z realizacji WPGO, obejmującego okres trzech lat. Ostatnie takie obejmowało lata 2017-2019 i zostało sporządzone przez pracowników Departamentu w czerwcu 2021 r.⁶⁰. Jak wyjaśnił Dyrektor, na podstawie art. 227a. ust. 1. Zarząd województwa przygotowuje i przedłoży sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za okres sprawozdawczy obejmujący lata 2017-2019 w terminie 16 miesięcy po upływie tego okresu sprawozdawczego. Jednakże przygotowanie sprawozdania w tym terminie (do końca kwietnia 2021 r.) nie było możliwe z uwagi na brak możliwości raportowania danych dotyczących roku 2019 z bazy BDO (baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami). Możliwość ich raportowania ma tylko administrator bazy, czyli Instytut Ochrony Środowiska, który przygotowywał raporty

⁵⁸ PSZOK w Biskupcu i Pasymiu.

⁵⁹ PSZOK w Olsztynie.

⁶⁰ Przyjęte przez Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 29 czerwca 2021 r.

na zlecenie Ministra Klimatu i Środowiska. Dane te były sukcesywnie przekazywane przez Ministra marszałkom województw w okresie od 27 kwietnia do 27 maja 2021 r. Termin sporządzenia sprawozdania za lata 2020-2022, określony w art. 39 ust. 3 pkt 2 uod to 31 grudnia 2023 r. Sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami zawierały informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

Źródłem danych do przeprowadzenia monitoringu, w tym przygotowania sprawozdań były informacje gromadzone w WSO i BDO, przeprowadzone kontrole oraz dane GUS. W ramach podejmowanych działań kierowano pisma i ankiety do podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań (m.in. gmin, Związków Międzygminnych, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami). Wskaźnikami dla oceny celów ujętych w WPGO w zakresie m.in. odpadów poużytkowych, opakowaniowych oraz odpadów komunalnych były m.in.: masy odpadów np. papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia oraz procentowy poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia tych odpadów, masy odpadów poużytkowych (olejów odpadowych, zużytych opon, baterii i akumulatorów) oraz masy odpadów opakowaniowych.

W Urzędzie w ramach zapobiegania powstawaniu odpadów prowadzono działania z zakresu edukacji i informacji w celu podniesienia świadomości ekologicznej mieszkańców województwa. Głównym ich celem było zwrócenie uwagi na minimalizację powstawania odpadów i zrównoważoną konsumpcję oraz wskazanie działań temu służących. Podjęte działania informacyjne i edukacyjne opisano szerzej w punkcie 1.6. wystąpienia.

(akta kontroli str. 142-210, 394-757, 778-793)

2.3. Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, wymagane przepisem art. 9q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶¹ za lata 2018-2022 Urząd otrzymał od 116 gmin (wszystkich z województwa)⁶².

W Urzędzie w 2019 r., na podstawie art. 9r ust. 2 ucp, wysłano cztery wezwania (dotyczące trzech gmin) do uzupełnienia lub poprawy sprawozdania za 2018 r., zawiadamiając o tym fakcie WIOŚ⁶³. W pozostałych latach nie kierowano do gmin wezwań w tym trybie.

W okresie objętym kontrolą gminy złożyły: 53 korekty sprawozdań za 2018 r., 228 - za 2019 r., 236 za 2020 r., 353 za 2021 r. oraz 235 za 2022 r. Wszystkie ww. korekty zostały zweryfikowane przez pracowników Urzędu.

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących weryfikacji ww. sprawozdań.

(akta kontroli str. 809-810)

Analiza 10 sprawozdań rocznych z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za poszczególne lata okresu 2018-2022⁶⁴ wykazała m.in., że:

⁶¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1469, ze zm. dalej: ucp.

⁶² Sprawozdanie za 2018 r. za gminy zrzeszone w związkach międzygminnych złożyły zbiorczo związki międzygminne.

⁶³ W przypadku sprawozdania wójta, burmistrza, prezydenta miasta z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2018 organem weryfikującym sprawozdania był również wojewódzki inspektor ochrony środowiska (od 2019 r. tylko marszałek województwa), który dokonywał tej czynności w porozumieniu z marszałkiem województwa.

⁶⁴ Po dwa sprawozdania za lata 2018-2022 (za 2018 r. – sprawozdania dotyczące Gminy Reszel i Gminy Kivity, za 2019 r. – Gminy Mrągowo i Gminy Braniewo (miejskiej), za 2020 r. – Gminy Olsztynek i Gminy Markusy, za 2021 r. – Gminy Susz i Gminy Kalinowo, za 2022 r. – Gminy Ryn i Gminy Grodziczno).

- W siedmiu przypadkach sprawozdania złożył wójt lub burmistrz gminy, a w trzech – związki międzygminne⁶⁵.
- Sprawozdania za 2018 r. otrzymano w formie papierowej, zaś począwszy od sprawozdań za 2019 r. – elektronicznie, w systemie BDO.
- Wszystkie sprawozdania wpłynęły w terminie wskazanym w art. 9q ust. 2 ucpg.
- Do Urzędu wpłynęły korekty do dziewięciu spośród 10 badanych sprawozdań, przy czym sprawozdania te korygowane były od jednego do czterech razy.
- Pracownicy Urzędu weryfikowali spójność i poprawność danych oraz prawidłowość wprowadzenia ich do systemu BDO. W przypadku informacji budzących wątpliwości, proszono sporządzającego sprawozdanie o weryfikację danych i potwierdzenie ich prawidłowości.
- Nie zwracano się do gmin o dokumenty źródłowe, tj. np. ewidencję odpadów czy faktury. Dyrektor wyjaśnił m.in., że sprawozdania gminy sporządzane są na podstawie sprawozdań podmiotów: odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, prowadzących PSZOK, zbierających odpady komunalne, a także prowadzącego instalację komunalną. W celu weryfikacji danych zawartych w ww. sprawozdaniach to wójt, burmistrz, prezydent miasta lub przewodniczący związku międzygminnego może i powinien zobowiązać ww. podmioty do okazania dokumentacji, na podstawie której są sporządzane dokumenty na potrzeby ewidencji odpadów oraz dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów. Natomiast w Urzędzie sprawozdania sprawdzane były w oparciu o dane źródłowe zweryfikowane już przez te organy.
- We wszystkich przypadkach wymagano od gmin załączenia dodatkowej informacji dotyczącej odpadów z papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi (obejmujących instalację, do której przekazano odpady, proces⁶⁶ oraz masę); w oparciu o ww. dane sprawdzano poprawność kalkulacji przez gminę osiągniętego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.
- Sprawozdania za 2018 r. (dwa) zweryfikowano w trybie roboczym, przed oficjalnym ich złożeniem, zaś do pozostałych ośmiu sprawozdań informacje z uwagami przesłano drogą elektroniczną (mailowo).
- W żadnym z badanych przypadków nie wezwano składającego sprawozdanie do jego poprawy w trybie art. 9r ust. 2 ucpg. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, marszałek wzywa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia. W konsekwencji, w żadnym z badanych przypadków nie przekazano informacji o nierzetelnym sporządzeniu sprawozdań do WIOŚ na podstawie art. 9r ust. 3 ucpg.

Dyrektor podał m.in., że w ocenie organu stwierdzone błędy i niespójności w ww. sprawozdaniach nie świadczyły o nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania jako całości oraz, że zostały one niezwłocznie poprawione przez gminy. W związku z powyższym nie było podstaw do zawiadomienia o stwierdzonym naruszeniu WIOŚ.

(akta kontroli str. 376-389, 811-896, 1040-1050)

⁶⁵ Związek Międzygminny „Gospodarka Komunalna” z siedzibą w Elku, Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami, Ekologiczny Związek Gmin Działdowszczyzna.

⁶⁶ W analizowanych sprawozdaniach w dziale VIII tabeli A – „Informacja o masie odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych o zebranych z terenu gminy” wykazano procesy R3, R4 i R5.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami, o których mowa w art. 73⁶⁷ i 75⁶⁸ uod za:

- 2018 r. – 9 399 sprawozdań, w tym: wezwano 163 razy do korekty sprawozdania (na podstawie art. 77 ust. 2 uod), otrzymano 249 korekt, a zweryfikowano wszystkie z nich,
- 2019 r. – 9 606 sprawozdań, w tym: wezwano 1 486 razy do korekty sprawozdania, otrzymano 5 126 korekt, a zweryfikowano 4 977 z nich,
- 2020 r. – 10 436 sprawozdań, w tym: wezwano 1 354 razy do korekty sprawozdania, otrzymano 4 632 korekt, a zweryfikowano 4 324 z nich,
- 2021 r. – 10 627 sprawozdań, w tym: wezwano 1 103 razy do korekty sprawozdania, otrzymano 3 417 korekt, a zweryfikowano 3 049 z nich,
- 2022 r. – 9 944 sprawozdania, w tym: wezwano 898 razy do korekty sprawozdania, otrzymano 2 055 korekt, a zweryfikowano 1 664 z nich.

W Urzędzie nie przyjęto pisemnych procedur weryfikacji ww. sprawozdań. Dyrektor podał, że do podmiotów, które nie przekazały terminowo sprawozdań wysyłane były zobowiązania do ich złożenia, a do podmiotów, które złożyły sprawozdanie z błędami – do ich korekty. W przypadku braku odpowiedzi na powyższe sporządzane było zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia do Policji lub, począwszy od 2022 r., do WIOŚ. Poinformował, że skuteczność prowadzonych przez ww. organy postępowań była znikoma. Przykładowo, w 2021 r. z łącznej liczby 2 342 zgłoszonych przypadków niezłożenia sprawozdania ukarano grzywną tylko dziewięć podmiotów, 24 sprawy skierowano o ukaranie do sądu, w 182 przypadkach zastosowano sankcję w postaci pouczenia, a w 2 127 przypadkach ww. organy nie podjęły żadnych czynności.

(akta kontroli str. 376-389, 809-810, 1040-1050)

Analiza 10 rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018-2022 złożonych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie odzysku (w tym recyklingu) lub zbierania odpadów⁶⁹ wykazała m.in., że:

- Sprawozdania za 2018 r. otrzymano w formie papierowej (dwa), zaś począwszy od sprawozdania za 2019 r. – elektronicznie, w systemie BDO (osiem).
- Osiem sprawozdań wpłynęło w terminie (określonym w art. 76 ust. 1 i 237ea ust. 2 uod), zaś pozostałe dwa – po tym terminie, z opóźnieniem 31 i 210 dni.
- Wszystkie badane sprawozdania zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez pracowników Urzędu. Weryfikacja ta polegała m.in. na sprawdzeniu poprawności wypełnienia i kompletności danych w sprawozdaniu. Sprawozdania weryfikowano na podstawie danych w nich zawartych, zapisów posiadanych decyzji oraz danych z lat ubiegłych. Nie zwracano się do podmiotów przedkładających ww. sprawozdania o przekazanie szczegółowych dokumentów źródłowych, np. ewidencji odpadów.

Zastępca Dyrektora podała, że w przypadku sprawozdań za 2021 r. oraz 2022 r. weryfikowano zgodność danych zawartych w sprawozdaniu z prowadzoną przez podmiot ewidencją odpadów w systemie BDO. Wcześniej nie było możliwości wiarygodnej weryfikacji sprawozdania z ewidencją odpadów, gdyż w BDO nie było kompletnej ewidencji (istniała możliwość prowadzenia ewidencji dwutorowo -

⁶⁷ Roczne sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami.

⁶⁸ Roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

⁶⁹ Po dwa sprawozdania z poszczególnych lat badanego okresu, w tym: pięć sprawozdań recyklerów (tworzyw sztucznych, opakowań z tworzyw sztucznych lub opakowań z drewna), trzech – zbierających odpady oraz po jednym sprawozdaniu podmiotu prowadzącego sortownię i prowadzącego instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

w formie papierowej i/lub elektronicznej). W tamtym okresie dostęp do pełnej ewidencji pracownicy Urzędu mieli jedynie w trakcie kontroli.

- Wszystkie sprawozdania zawierały dane w zakresie rodzaju zebranych i/lub poddanych odzyskowi odpadów, procesu odzysku i masy odpadów zgodnie z danymi wskazanymi w decyzjach zezwalających m.in. na ich zbieranie lub odzysk⁷⁰.
- W jednym sprawozdaniu nie odnotowano błędów, cztery sprawozdania zostały skorygowane z inicjatywy własnej podmiotu składającego, zaś w pozostałych pięciu błędy lub braki zostały uzupełnione po przekazaniu uwag przez pracowników Urzędu (w jednym z tych przypadków rozbieżność między ewidencją odpadów a sprawozdaniem za 2020 r. stwierdzono podczas przeprowadzonej kontroli na miejscu u przedsiębiorcy).
- Spośród sprawozdań za 2018 r. oraz za lata 2020-2022⁷¹, w terminie wskazanym w art. 77 ust. 1 uod, tj. do 30 września roku następnego zweryfikowano pięć sprawozdań, zaś pozostałe trzy – po tym terminie, z opóźnieniem od 71 do 179 dni (co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).
- W jednym przypadku (spośród 10 badanych), w sytuacji niezłożenia sprawozdania za 2021 r. przez podmiot zobowiązany do złożenia takiego sprawozdania, zawiadomiono Policję o popełnieniu wykroczenia wynikającego z art. 180a w związku z art. 76 uod.

(akta kontroli str. 897-921)

W okresie objętym kontrolą Marszałek, na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o opakowaniach, prowadził zbiór dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców. Obejmował on dokumenty DPR⁷² i EDPR⁷³ oraz, do końca 2021 r., DPO⁷⁴ i EDPO⁷⁵. Marszałek otrzymywał je od przedsiębiorców w formie papierowej. Gromadzono je w Departamencie w segregatorach. Jak podała Zastępca Dyrektora nie otrzymywano dokumentów w formie elektronicznej ze względu na brak uruchomienia modułu służącego do ich wystawiania w BDO. Dane z tych dokumentów wprowadzano do rejestru danych prowadzonego w arkuszach kalkulacyjnych.

Pracownicy Departamentu weryfikowali, czy podmiot wystawiający ww. dokumenty był do tego upoważniony (tj. czy był ujęty w rejestrze BDO jako recykler). Sprawdzali także kompletność i prawidłowość uzupełnienia danych oraz ich zgodność z ewidencją odpadów.

Ponadto zgodność informacji przedstawionych w dokumentach DPO i DPR z ewidencją odpadów była sprawdzana podczas kontroli podmiotów prowadzących recykling lub odzysk odpadów opakowaniowych (kontrolę opisano w punkcie 2.4 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 922-925)

⁷⁰ Stwierdzono na próbie.

⁷¹ Odstąpiono od badania terminowości sprawozdań za 2019 r., ze względu na przesunięcie terminu ich złożenia na 30 października 2020 r. (art. 237ea uod) i brak zmiany terminu na weryfikację tych sprawozdań. Jak wyjaśnił Dyrektor, sprawozdania te weryfikowane są na bieżąco, w kolejności od najwcześniej złożonych, w miarę możliwości kadrowych.

⁷² Dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych, tym określający masę tych odpadów i sposób recyklingu.

⁷³ Dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi, w tym określający masę tych odpadów.

⁷⁴ Dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, w tym określający masę tych odpadów i sposób odzysku.

⁷⁵ Dokument potwierdzający odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku, w tym określający masę tych odpadów.

W latach 2018-2023 (I półrocze) w żadnym przypadku nie wydano decyzji, o której mowa w art. 52 ust. 3 ustawy o opakowaniach. Dyrektor podał, że Marszałek weryfikując informacje zawarte w sprawozdaniach, o których mowa w art. 73 ust. 1 pkt 1 i 2 uod, w przypadku stwierdzenia, że informacje w nich zawarte są niezgodne ze stanem faktycznym wzywa do korekty sprawozdania na podstawie art. 77 ust. 2 uod. Nie stwierdzono takiego przypadku, tj. nie było zastrzeżeń co do prawidłowości wypełnienia tych sprawozdań, które skutkowałyby zobowiązaniem przedsiębiorców do przedłożenia ewidencji, o której mowa w art. 22 ust. 1, oraz dokumentów DPR lub EDPR, w drodze decyzji.

(akta kontroli str. 926, 1040-1050)

2.4. Przetwarzanie odpadów w procesach odzysku, w tym recyklingu na terenie województwa prowadziło: 495 podmiotów w 2018 r., 336 w 2019 r., 333 w 2020 r., 285 w 2021 r., 292 w 2022 r. oraz 263 w 2023 r. (I półrocze). Marszałek wydał w tym okresie decyzje w zakresie produktów ubocznych 15 podmiotom z ww. wymienionych.

(akta kontroli str. 927)

W planach kontroli Urzędu na lata 2018-2023 przewidziano przeprowadzenie minimum 55 kontroli w 2018 r., 53 w 2019 r., po 52 w 2020 r. i w 2021 r. oraz po 40 w 2022 r. i 2023 r. m.in. następujących podmiotów (nie wskazano ich nazw):

- prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem, zbieraniem i przetwarzaniem odpadów (po min. 10 kontroli rocznie w latach 2018-2021 oraz po min. 15 kontroli rocznie w latach 2022-2023),
- wprowadzających na rynek krajowy produkty lub produkty w opakowaniach oraz przedsiębiorców wytwarzających, importujących, eksportujących opakowania lub przetwarzających odpady opakowaniowe oraz wprowadzających, zbierających, przetwarzających baterie i akumulatory oraz wprowadzających, zbierających, przetwarzających sprzęt elektryczny i elektroniczny (po min. 10 kontroli w każdym roku),
- posiadających decyzje z zakresu gospodarki odpadami wydane przez Marszałka (po min. 10 kontroli rocznie w latach 2018-2021 i po min. trzy w latach 2022-2023),
- prowadzących instalacje komunalne⁷⁶ (min. pięć kontroli rocznie w 2018 r., min. trzy - w 2019 r., min. po dwie w latach 2020-2021 oraz min. po jednej w latach 2022 - 2023),
- prowadzących składowiska odpadów (min. pięć kontroli rocznie w latach 2018-2021, po min. trzy kontrole rocznie w latach 2022-2023) oraz stacje demontażu pojazdów, punkty zbierania pojazdów (po min. pięć kontroli w każdym roku),
- korzystających ze środowiska lub będących potencjalnymi korzystającymi ze środowiska (po min. 10 kontroli w każdym roku).

(akta kontroli str. 928)

W Urzędzie obowiązywała procedura wyboru podmiotów do kontroli z zakresu ochrony środowiska opisana w „Analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej”⁷⁷. Według zapisów tego dokumentu, do typowania podmiotów do kontroli służyły takie kryteria, jak m.in.: rodzaj prowadzonej przez podmiot działalności (najwyżej punktowani byli m.in. niekontrolowani w ciągu trzech ostatnich lat przedsiębiorcy prowadzący odzysk odpadów, eksportujący odpady opakowaniowe lub dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych), posiadanie wydanej przez Marszałka decyzji, nieprzedkładanie wymaganych prawem sprawozdań

⁷⁶ RIPOK w planach kontroli na 2018 r. i na 2019 r.

⁷⁷ Zaakceptowany przez Marszałka dnia 22 listopada 2018 r., ze zm.

i informacji, występowanie w sprawozdaniach lub informacjach danych budzących wątpliwości, nieterminowo wpływające sprawozdania.

(akta kontroli str. 928)

Spośród ujętych w planie kontroli zrealizowano:

- 33 kontrole w 2018 r., w tym: 13 kontroli podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów lub zobowiązanych do zapewnienia określonych w przepisach poziomów odzysku i recyklingu odpadów,
- 46 w 2019 r., w tym: 14 kontroli ww. podmiotów,
- dwie w 2020 r., obie dotyczące ww. podmiotów,
- 24 w 2021 r., w tym: 13 kontroli ww. podmiotów,
- 32 w 2022 r., w tym: sześć kontroli ww. podmiotów,
- dwie w 2023 r. (I półrocze), w tym: jedna kontrola ww. podmiotów.

Żadna z kontroli przeprowadzonych w latach 2018-2023 (I półrocze) nie dotyczyła realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że do kontroli wybierane były podmioty według kryteriów określonych w dokumencie: „Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej”. W analizowanym okresie żaden z podmiotów posiadających ww. decyzje nie został wytypowany do grupy kontrolnej.

Podał także, że Marszałek nie jest w stanie skontrolować wszystkich podmiotów w zakresie swoich kompetencji, zaś do realizacji zadań kontroli i nadzoru powołano Inspekcję Ochrony Środowiska, która informuje inne organy o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli i ma dużo większe uprawnienia, m.in. do wydawania zaleceń pokontrolnych i do nakładania sankcji karnych.

Podkreślił, że weryfikując przedkładane za pomocą systemu BDO sprawozdania, w wybranych przypadkach sprawdzano zgodność danych w nich zawartych z decyzjami dotyczącymi uznania przedmiotów lub substancji za produkty uboczne (w sytuacjach, gdy podmiot we wcześniejszych latach wykazywał wytwarzanie określonych rodzajów odpadów, a obecnie tego nie robi).

(akta kontroli str. 929-930, 1040-1050)

Analiza dokumentacji 49 zrealizowanych kontroli podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów lub zobowiązanych do zapewnienia określonych w przepisach poziomów odzysku i recyklingu odpadów wykazała, że:

- kontrole te prowadzono na podstawie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷⁸ (wszystkie) oraz, w zależności od przedmiotu kontroli, na podstawie: art. 53 ust.1 ustawy o opakowaniach; art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach⁷⁹ i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁸⁰;
- pracownicy Urzędu prowadzili ww. kontrole samodzielnie, bez udziału innych organów kontroli;
- w wyniku 43 kontroli stwierdzono nieprawidłowości, a ustalenia te dotyczyły m.in.:
 - niewłaściwie prowadzonej ewidencji odpadów,
 - niezgodności i braków w sprawozdaniach z gospodarowania odpadami, nieaktualnych lub niegodnych ze stanem faktycznym danych w BDO bądź niezłożenia wniosku o wpis do rejestru BDO,

⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1113, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

- braku wpisu do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami w zakresie wytwórcy odpadów obowiązującego do prowadzenia ewidencji odpadów lub wpisu do tego rejestru niezgodnego ze stanem faktycznym,
- niewłaściwie wystawionych dokumentów potwierdzających recykling (DPR) oraz przekazania tych dokumentów marszałkowi z przekroczeniem terminu ustawowego,
- zbierania, przetwarzania (w tym odzysku) bądź magazynowania poszczególnych rodzajów odpadów niezgodnie z wydanymi pozwoleniami lub bez nich;
- we wszystkich przypadkach sporządzono protokół z kontroli wymagany art. 380 ust. 1-3 prawa ochrony środowiska.

W okresie objętym kontrolą Marszałek, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w rozumieniu art. 171-192⁸¹ lub 194-195b⁸² uod podczas ww. kontroli, informował WIOŚ (42 razy)⁸³ oraz prokuraturę (w jednym przypadku)⁸⁴. O ustaleniach kontroli informowano także Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku (w dwóch przypadkach), prezydenta miasta lub burmistrza (w trzech) i starostę.

(akta kontroli str. 931-1003)

W sprawozdaniach z działalności kontrolnej Urzędu za lata 2018-2022 podano, że przyczynami niewykonania planu kontroli przez Departament były:

- w 2018 r. – trudności kadrowe i zbyt mała liczba pracowników posiadających doświadczenie niezbędne do samodzielnego przeprowadzania kontroli oraz obciążenie spowodowane obowiązkami związanymi z wprowadzaniem danych do bazy BDO;
- w 2019 r. – problemy kadrowe związane z długotrwałymi zwolnieniami i urlopami oraz prowadzenie akcji informacyjnej dotyczącej korzystania z bazy BDO;
- w 2020 r. i 2021 r. – ograniczenia spowodowane stanem pandemii COVID-19;
- w 2022 r. – ograniczenia spowodowane stanem zagrożenia epidemicznego oraz „duża rotacja pracowników” skutkująca brakiem osób o kompetencjach niezbędnych do przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli str. 928)

W latach 2018-2023 (do 10 listopada) na terenie województwa funkcjonowało 15 przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych oraz jeden podmiot eksportujący odpady opakowaniowe oraz dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych⁸⁵.

⁸¹ Na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.).

⁸² W sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organu podatkowego przysługują wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

⁸³ M.in. o braku ewidencji odpadów lub prowadzenie jej w sposób nierzetelny, o zbieraniu odpadów bez wymaganego pozwolenia, o magazynowaniu odpadów w miejscach i w sposób niezgodny z posiadanym pozwoleniem, o przekroczeniu dopuszczonego czasu magazynowania odpadów, o braku wyników badań i wykonywaniu ich niezgodnie ze wskazaną częstotliwością oraz o nierzetelnym wystawieniu dokumentów potwierdzających recykling (DPR).

⁸⁴ Zawiadomiono prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa wynikającego z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138, ze zm.), w wyniku działalności podmiotu na terenie składowiska odpadów zlokalizowanego.

⁸⁵ Z czego: siedem podmiotów przez cały okres, a dziewięć przez część tego okresu. I tak, działalność w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych lub eksportu odpadów opakowaniowych oraz dokonywania wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych prowadziło: 12 podmiotów w 2018 r., 11 w 2019 r., 10 w 2020 r., 11 w 2021 r., 13 w 2022 r. oraz 11 w 2023 r. (I połowa).

W ww. okresie, Marszałek przeprowadził 14 kontroli, o których mowa w art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach, jedenastu podmiotów z ww. wymienionych. Były to kontrole planowe. W badanym okresie, obowiązek przeprowadzenia ww. kontroli zaistniał w stosunku do 13 podmiotów, zaś do pozostałych trzech nie było takiego wymogu i kontroli tych nie przeprowadzono. Wynikało to z krótkiego okresu działania tych podmiotów (w jednym przypadku podmiot prowadził działalność w zakresie recyklingu odpadów wyłącznie w 2018 r., zaś dwa podmioty rozpoczęły taką działalność odpowiednio od 2021 r. i od 2022 r.).

W stosunku do czterech podmiotów (spośród 13) wykonano obowiązek przeprowadzenia co najmniej raz na trzy lata kontroli w trybie art. 53 ust. 2 ww. ustawy. W siedmiu kolejnych przypadkach kontrole tych podmiotów przeprowadzono, lecz z mniejszą częstotliwością (przy czym w jednym przypadku z przyczyny niezależnej od Urzędu – przedsiębiorca na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców złożył sprzeciw wobec podjęcia kontroli)⁸⁶, a w dwóch – nie przeprowadzono ich w badanym okresie (nieprawidłowość opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 1014-1028, 1040-1050)

W okresie objętym kontrolą zobowiązanych do przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego w myśl art. 48 ustawy o opakowaniach były: po cztery podmioty za 2018 r. i za 2019 r., pięć podmiotów za 2020 r., siedem za 2021 r. oraz dziewięć za 2022 r. Marszałek otrzymał sprawozdania z przeprowadzonych audytów zewnętrznych za lata 2018-2022 dotyczące wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich przeprowadzenia.

W żadnym z tych sprawozdań nie wykazano istotnych nieprawidłowości, które skutkowałyby obowiązkiem przeprowadzenia przez Marszałka kontroli przedsiębiorcy w trybie art. 53 ust. 2a ustawy o opakowaniach.

(akta kontroli str. 1014-1015, 1029-1037)

2.5. W latach 2018-2023 (I połowa) do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące braku działań lub nieprawidłowości w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów lub ich recyklingu.

W okresie tym wpłynęło 13 informacji o nieprawidłowym gospodarowaniu odpadami, w tym jedna w 2019 r., pięć w 2020 r., trzy w 2021 r. i po dwie w latach 2022-2023 (I połowa). Żadne z tych pism nie dotyczyło zapobiegania powstawaniu odpadów lub zapewnienia recyklingu.

(akta kontroli str. 1039)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech sprawozdań, o których mowa w art. 75 uod (spośród ośmiu badanych⁸⁷) nie wywiązano się w terminie z określonego w art. 77 ust. 1 uod obowiązku dokonania do 30 września następnego roku weryfikacji tych sprawozdań⁸⁸. Stwierdzono bowiem, że:
 - sprawozdanie za 2020 r., złożone przez jednego z recyklerów opakowań z tworzyw sztucznych, zweryfikowano 10 grudnia 2021 r., a więc 71 dni po terminie,

⁸⁶ Dotyczyło to kontroli sp. z o.o., która zaplanowana była do przeprowadzenia w roku 2022, a przeprowadzono ją w 2023 r.

⁸⁷ Po dwa sprawozdania za: 2018 r., 2020 r., 2021 r. oraz 2022 r.

⁸⁸ W przypadku sprawozdania za 2019 r. – do 30 września 2021 r.

- sprawozdanie za 2020 r., złożone przez spółkę akcyjną zajmującą się m.in. zbieraniem odpadów, zweryfikowano 28 marca 2022 r., a więc 179 dni po terminie,
- sprawozdanie za 2021 r., złożone przez podmiot prowadzący mechaniczno-biologiczną instalację przetwarzania odpadów, zweryfikowano 15 lutego 2023 r., a więc 138 dni po terminie.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że aktualnie w rejestrze BDO widnieje 18 931 podmiotów prowadzących działalność na terenie naszego województwa. Każdy z tych podmiotów powinien złożyć co najmniej jedno sprawozdanie rocznie. Przed 2019 r. w bazach mieliśmy około 7 000 podmiotów. Ilość ta wzrosła więc ponad dwukrotnie.

Do maja 2021 r. trwała weryfikacja zaległych (papierowych) sprawozdań za 2017 r. i 2018 r., które spłynęły po wezwaniu do ich złożenia nowo wpisanych podmiotów do rejestru. Są to podmioty, które wcześniej nie składały sprawozdań, ponieważ nie wiedziały, że muszą. W związku z tym, sprawozdania te zawierały błędy i braki i trzeba było niejednokrotnie wzywać do ich korekty.

Podał, że aktualnie trwa weryfikacja sprawozdań w systemie za lata 2019 - 2023. W systemie elektronicznym BDO na weryfikację czeka jeszcze (wg stanu na 17 października 2023 r.): 358 sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za 2019 r., 1 201 sprawozdań za 2020 r., 1 819 - za 2021 r., 4 168 - za 2022 r., 151 - za 2023 r.

W związku z tym, że są to sprawozdania skomplikowane, a jakość systemu BDO budzi wiele zastrzeżeń, w wielu przypadkach zawierają błędy lub braki. Trzeba więc wzywać do ich korekty. Dodatkowo, porównując liczbę złożonych sprawozdań z liczbą wpisanych do rejestru podmiotów, można wywnioskować, że tylko połowa zobowiązanych je złożyła. Trzeba więc wysłać po około 9 000 wezwań do złożenia sprawozdań za każdy rok.

Poza tym, nadal wpływa wiele wniosków o wpis do rejestru BDO, aktualizację wpisu lub wykreślenie z rejestru (dziennie około 20-30, w tym około 10% o wpis do rejestru). Liczba podmiotów do obsługi przez pracowników stale więc rośnie. W okresie od 2018 r. liczba stanowisk do obsługi systemu BDO w zakresie sprawozdań o wytwarzanych odpadach zwiększyła się z pięciu osób do ośmiu. Aktualnie podjęte zostały działania o zwiększenie liczby etatów jeszcze o jeden.

(akta kontroli str. 376-389, 897-898)

2. W badanym okresie (według stanu na 10 listopada 2023 r.) nie wywiązano się należycie z określonego w art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz na 3 lata kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych i przedsiębiorców eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

Stwierdzono bowiem, że w przypadku sześciu przedsiębiorców kontrolę przeprowadzono w okresie dłuższym od wymaganego, tj. powinny być one zrealizowane w 2019 r. a faktycznie zostały przeprowadzone dopiero w 2020 r. (jedna), w 2021 r. (cztery) i w 2022 r. (jedna)⁸⁹. W przypadku dwóch kolejnych

⁸⁹ Dotyczyło to przypadków, w których kontrolę recyklerów przeprowadzono: 7 stycznia 2020 r., a wcześniejsza miała miejsce 27 września 2016 r.; 15 grudnia 2021 r. (wcześniejsza - 9 grudnia 2016 r.); 16 grudnia 2021 r. (wcześniejsza - 12 października 2016 r.); 26 listopada 2021 r. (wcześniejsza - 2 grudnia 2016 r.); 29 grudnia 2021 r. (wcześniejsza 29 września 2016 r.); 4 listopada 2022 r. (wcześniejsza - 12 grudnia 2016 r.).

przedsiębiorców w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia 10 listopada 2023 r. (a więc przez okres objęty badaniem) nie przeprowadzono takich kontroli.⁹⁰

Dyrektor wyjaśnił m.in., że przeprowadzenie kontroli recyklerów planowane było pierwotnie na rok 2019 r., a nie odbyły się one z powodu nawalu pracy związanego z uruchomieniem rejestru BDO w 2018 r. i związanym z tym zwiększeniem ilości pracy do wykonania przez pracowników Biura Gospodarowania Odpadów w kolejnych latach (co opisano w wyjaśnieniach do nieprawidłowości nr 1 i 2 w obszarze I).

Wyjaśnił także, że zaległe (z 2019 r.) kontrole podmiotów prowadzących odzysk i recykling odpadów opakowaniowych zaplanowano do wykonania w 2020 r. Z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne w 2020 r. odbyła się tylko jedna taka kontrola, a w cztery przeprowadzono dopiero w 2021 r. W jednym przypadku, w związku z działaniem siły wyższej (pożar), kontrola planowana na 2021 r. została przełożona i zrealizowana w 2022 r. Kontrola kolejnego podmiotu (który powinien być skontrolowany w 2019 r.) nie odbyła się z powodu zakończenia przez ten podmiot działalności jako recyklera odpadów opakowaniowych w II kwartale 2021 r.

Dyrektor podał ponadto, że nieskontrolowany przedsiębiorca eksportujący odpady opakowaniowe i dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych to podmiot prowadzący instalację komunalną, której głównym przedmiotem działalności było przetwarzanie odpadów komunalnych i wytwarzanie z nich surowców nadających się do odzysku. Eksport lub wewnątrzwspólnotowa dostawa odpadów opakowaniowych odpadów i sporządzanie dokumentu EDPR jest działalnością sporadyczną i zależną od popytu na surowce na rynku krajowym. Poinformował także, że kontrola tego podmiotu planowana jest do wykonania do końca roku 2023 r.

(akta kontroli str. 376-389, 1014-1015, 1026-1028)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie na bieżąco monitorowano założone w WPGO cele i wskaźniki realizacji zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem, na etapie sporządzania aktualizacji WPGO, w tym planu inwestycyjnego oraz na etapie przygotowania sprawozdania z jego realizacji.

Rzetelnie analizowano dane i informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzono jednak, że w terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod nie dokonano weryfikacji trzech (spośród ośmiu badanych) sprawozdań o gospodarowaniu odpadami.

W Urzędzie prowadzono kontrole podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów lub zobowiązanych do zapewnienia określonych w przepisach poziomów odzysku i recyklingu odpadów, na podstawie przyjętych planów kontroli, jednakże ich realizacja w okresie objętym kontrolą nie została wykonana w pełnym zakresie.

W badanym okresie nie wywiązano się należycie z określonego w art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach obowiązku przeprowadzenia, co najmniej raz na 3 lata, kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych na terenie województwa oraz przedsiębiorcy dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

⁹⁰ Dotyczyło to: 1) przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie recyklingu do 2021 r., przed badanym okresem przeprowadzono kontrolę tego podmiotu 9 sierpnia 2016 r. oraz 2) podmiotu eksportującego odpady opakowaniowe oraz dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych (wcześniejsza kontrola - odbyła się 13 września 2017 r.).

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu terminowego dokonywania wpisów aktualizacyjnych do rejestru BDO.
 2. Podjęcie działań w celu terminowego weryfikowania sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.
 3. Prowadzenie kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling odpadów opakowaniowych oraz eksportujących odpady opakowaniowe i dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych z częstotliwością wymaganą art. 53 ust. 2 ustawy o opakowaniach.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 27 listopada 2023 r.

Kontrolerzy
Beata Saba
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis

Olga Ratkiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

