



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP. LOP.410.010.01.2023

Pan
Andrzej Buła
Marszałek Województwa Opolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego
ul. Piastowska 14
45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.248.2023
Komisji Rozstrzygającej z dnia 26 marca 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego ² , od 28 listopada 2014 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, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Agnieszka Haba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/62/2023 z 30 maja 2023 r. 2. Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/64/2023 z 30 maja 2023 r. 3. Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/80/2023 z 12 września 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4b)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Marszałek.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, jak również pełnienia nadzoru nad ich wykonaniem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomimo wyodrębnienia w strukturze Urzędu komórki organizacyjnej właściwej do wykonywania ww. zadań oraz przypisania pracownikom szczegółowych obowiązków, nie wykonywano szeregu wymaganych działań lub nie były one rzetelne.

W Urzędzie z opóźnieniem przystąpiono do aktualizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵. Pomimo tego, że *Plan gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028* powinien zostać zaktualizowany do 28 marca 2022 r., to dopiero w sierpniu 2023 r. Zarząd Województwa Opolskiego⁶ podjął uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowania wymaganej aktualizacji. W Urzędzie nie monitorowano również stopnia osiągnięcia założonych celów w tym planie, jak też nie sporządzono sprawozdania z jego realizacji w latach 2017-2019.

Stwierdzono też przypadki nieprawidłowej realizacji obowiązków dotyczących prowadzenia Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁷. Powyższe nie wynikało jedynie z zaniechań lub nierzetelnej realizacji poszczególnych obowiązków związanych z prowadzeniem tej bazy, ale i też - co podkreślała kontrolowana jednostka - z ograniczonej funkcjonalności tego narzędzia. Stwierdzone w trakcie kontroli zaniechania skutkowały brakiem posiadania rzetelnych danych i informacji o ilości wytworzonych odpadów komunalnych, sposobach ich zagospodarowania, a także miejscach (instalacjach) oraz liczbie podmiotów, które prowadziły działalność w zakresie przetwarzania odpadów w procesach recyklingu. Również działania na rzecz zaspokojenia potrzeb kadrowych komórki organizacyjnej realizującej zadania objęte kontrolą NIK, podejmowano ze zwłoką i nie były one w pełni skuteczne. Było to jedną z przyczyn zaistniałych nieprawidłowości.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa o odpadach, Dz. U. z 2022 r., poz. 699 ze zm., zwana dalej: uod.

⁶ Dalej: Zarząd lub ZWO.

⁷ Dalej: BDO lub system BDO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W Strukturze organizacyjnej Urzędu wskazano odpowiednie komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu gospodarki odpadami, a zadania związane z tym zakresem zostały przypisane poszczególnym pracownikom. Jednak stan zatrudnienia pracowników nie zapewnił pełnej realizacji zadań z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało pięć Regulaminów Organizacyjnych⁹. Każdorazowo zadania z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu¹⁰ przypisane zostały Departamentowi Ochrony Środowiska¹¹.

(akta kontroli str. 6-115)

1.2 W okresie objętym kontrolą zadania związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu powierzono 41 pracownikom trzech referatów¹² DOŚ, przy czym 11 z tych osób zostało oddelegowanych¹³ do pracy w Referacie Gospodarki Odpadami¹⁴ z innych referatów, biur lub departamentów Urzędu. Na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych¹⁵ przedmiotowe zadania wykonywało 25 pracowników DOŚ (rolę wiodącą powierzono pracownikom RGO).

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 13 września 2016 r. (przyjęty treścią Uchwały Nr 2601/2016 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 13 września 2016 r. Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w okresie objętym kontrolą zmieniany był treścią Uchwał Zarządu Województwa Opolskiego Nr 3253/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r., Nr 4974/2018 z dnia 29 stycznia 2018 r., Nr 3513/2020 z dnia 6 października 2020 r.), Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2021 r. (przyjęty treścią Uchwały Nr 6219/2021 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2021 r.), Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 14 lutego 2022 r. (przyjęty treścią Uchwały Nr 6440/2022 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 14 lutego 2022 r.), Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 4 maja 2022 r. (przyjęty treścią Uchwały Nr 6969/2022 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 4 maja 2022 r.), Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego z dnia 3 lutego 2023 r. (przyjęty treścią Uchwały Nr 8764/2023 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 3 lutego 2023 r.).

¹⁰ Zadania z ww. zakresu obejmowały m.in.: 1/ Prowadzenie spraw z zakresu: ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach, ustawy o odpadach wydobywczych, ustawy o bateriach i akumulatorach, ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawy o pomocy *de minimis*, ustawy o pomocy publicznej, ustawy Ordynacja podatkowa, ustawy o rachunkowości oraz innych przepisów w zakresie ochrony środowiska; 2/ Naliczanie i redystrybucję opłat za korzystanie ze środowiska, opłaty produktowej, opłaty recyklingowej, opłaty za zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, opłaty rejestrowej i rocznej dot. wpisu do rejestru wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach gospodarujących odpadami, opłat za nieosiągnięcie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji; 3/ Opracowanie, wdrażanie i monitorowanie programów i planów w zakresie ochrony środowiska; 4/ Monitorowanie i prowadzenie baz danych i rejestrów w zakresie gospodarki odpadami.

¹¹ Dalej: DOŚ.

¹² Referat Pozwoleń Środowiskowych, Referat Gospodarki Odpadami, Referat ds. Opłat i Windykacji.

¹³ W okresie od 16 stycznia do 30 czerwca 2020 r.

¹⁴ Dalej: RGO.

¹⁵ Tj. 14 lipca 2023 r.

Wyszkolenie osób realizujących zadania związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem¹⁶, jak również udział w dodatkowych szkoleniach¹⁷ pozwalały wypełniać powierzone im zadania.

Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła, że osoby oddelegowane do pracy w Referacie Gospodarki Odpadami w okresie styczeń-maj 2020 r. zostały przeszkolone przez Kierownika Referatu Gospodarki Odpadami w zakresie realizacji zadań dotyczących bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Szkolenie miało formę szkolenia stanowiskowego. W odniesieniu do pozostałych pracowników, z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła, że pracownicy DOŚ, wykonujący zadania w zakresie zapobiegania powstawania odpadów i zapewnienia recyklingu, nieposiadający wykształcenia kierunkowego w zakresie ochrony środowiska, a także ci pracownicy, którzy takie wykształcenie posiadają, zawsze przechodzą szkolenie w zakresie wykonywanych obowiązków, przeprowadzane przez Kierownika Referatu Gospodarki Odpadami. Szkolenie ma formę szkolenia stanowiskowego. Dodatkowo pracownicy byli delegowani na szkolenia związane z wykonywaniem zadań przypisanych RGO.

(akta kontroli str. 116-769, 2174-2175)

2. Marszałek prowadził i aktualizował BDO, jednakże w działaniach tych stwierdzono naruszenia przepisów uod. System BDO zawierał dane, dokumenty i informacje, wprowadzone i aktualizowane w dwóch odrębnych częściach (modułach): *Rejestr* oraz *Sprawozdawczość*. W części *Rejestr* wyodrębniono sekcję *Repozytorium dokumentów*, gdzie zgromadzono decyzje administracyjne wydane przez właściwe organy ochrony środowiska¹⁸. W latach 2018-2023 starostowie z terenu województwa opolskiego przekazali Marszałkowi 742 kopie ostatecznych decyzji, na podstawie których podmioty prowadziły działalność w zakresie gospodarki odpadami¹⁹. Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła, że starostowie przekazywali wydane przez siebie kopie ostatecznych decyzji w formie papierowej, mailowo, a także za pomocą korespondencji elektronicznej poprzez ePUAP. Udział przekazywanych w kolejnych latach decyzji za pomocą ePUAP rósł znacząco i obecnie jest to wiodący sposób przekazywania decyzji.

(akta kontroli str. 770-831)

W okresie objętym kontrolą wobec 30 podmiotów objętych próbą badawczą wydano 32 decyzje, z czego 14 przez Marszałka, a 18 przez starostów. Przeprowadzone oględziny systemu BDO na ww. próbie badawczej wykazały, że dane zawarte w *Repozytorium* były niekompletne, gdyż 48 spośród 72 kopii ostatecznych decyzji nie zostało wprowadzonych do *Repozytorium* systemu BDO, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W części *Rejestr* zgromadzono również informacje pochodzące z wniosków²⁰ złożonych przez podmioty zarejestrowane w BDO. W okresie objętym kontrolą 491 podmiotów złożyło do Marszałka 514 wniosków o wykreślenie z systemu BDO²¹. Jak poinformowała Z-ca Dyrektora DOŚ wykreślenie z rejestru nie powoduje, że

¹⁶ Spośród wszystkich pracowników realizujących zadania związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów i recyklingiem 22 osoby posiadały wykształcenie kierunkowe związane z ochroną środowiska: Magister Ochrony Środowiska (9), Magister Inżynier Ochrony Środowiska (1), Inżynier Ochrona Środowiska (3), Magister Inżynier Inżynieria Środowiska (7), Magister Inżynier Odnawialne Źródła Energii i Gospodarka Odpadami (1), Magister Inżynieria Środowiska (1).

¹⁷ W okresie objętym kontrolą 19 pracowników uczestniczyło w 50 szkoleniach zawodowych związanych z zapobieganiem powstawania odpadów i zapewnienia recyklingu.

¹⁸ Decyzje wydawane przez marszałków województw i starostów.

¹⁹ Odpowiednio: w 2018 r. – 216 decyzji, w 2019 r. – 85 decyzji, w 2020 r. – 143 decyzje, w 2021 r. – 133 decyzje, w 2022 r. – 89 decyzji, w 2023 r. – 76 decyzji.

²⁰ Wnioski o wpis do *Rejestru* (art. 53 ust. 1 uod), wnioski aktualizujące (art. 59 ust. 1 uod) oraz wnioski o wykreślenie z *Rejestru* (art. 60 ust. 1 uod).

²¹ Odpowiednio: w 2018 r. – sześć podmiotów złożyło sześć wniosków, w 2019 r. – 33 podmioty złożyły 33 wnioski, w 2020 r. – 54 podmioty złożyły 54 wnioski, w 2021 r. – 132 podmioty złożyły 151 wniosków, w 2022 r. – 149 podmiotów złożyło 152 wnioski, w 2023 r. – 117 podmiotów złożyło 118 wniosków.

numer rejestrowy nadany podmiotowi wykreślanemu z rejestru zostanie nadany innemu podmiotowi. W przypadku obowiązku ponownego wpisania do rejestru BDO podmiotu wykreślonego, podmiot zobowiązany jest do złożenia wniosku aktualizującego wpis w rejestrze BDO.

Wnioski wprowadzono do systemu BDO po ich uprzednim zweryfikowaniu, przy czym 33 spośród 153 wniosków²² wprowadzono z naruszeniem terminu wskazanego w art. 53 ust. 1 uod, tj. 30 dni od dnia jego otrzymania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dane z wniosków zgromadzonych w *Rejestrze BDO* wyodrębniono w sekcjach *Decyzje* oraz *Tabele*, odrębnych dla każdego miejsca prowadzenia działalności²³ przez podmiot. Informacje znajdujące się w części *Rejestr* w sekcji *Decyzje* dla poszczególnych MPD dla poszczególnych podmiotów były niekompletne lub wielokrotnie przypisane w systemie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W części *Sprawozdawczość* systemu BDO zgromadzono dane pochodzące ze sprawozdań składanych przez podmioty, począwszy od 2020 r. (okres sprawozdawczy – rok 2019). Sprawozdania dotyczące okresów wcześniejszych (tj. sprawozdania za okres do 2018 r. włącznie) zgromadzono w Wojewódzkim Systemie Odpadowym²⁴. Moduł *Sprawozdawczość* zawierał zarówno pierwotne wersje złożonych sprawozdań, jak również ich korekty. Poszczególne dokumenty opatrzone były statusem informującym o etapie procesu weryfikacji²⁵.

(akta kontroli str. 770-831)

W sprawie funkcjonalności systemu BDO, Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy²⁶ utworzył „Portal klienta” dla pracowników Urzędów Marszałkowskich umożliwiający zgłaszanie proponowanych zmian i błędów, które zostały stwierdzone podczas użytkowania bazy.

W latach 2019-2023 pracownicy UMWO przekazali administratorowi systemu 69 zgłoszeń, które dotyczyły m.in: 1/ braku możliwości złożenia wniosku aktualizacyjnego, 2/ braku możliwości dokonania aktualizacji z urzędu, 3/ braku możliwości nadania nr rejestrowego z urzędu dla podmiotów, których siedziba nie jest zlokalizowana na terenie województwa opolskiego, 4/ braku możliwości złożenia korekty wniosku przez podmiot, 5/ znikających załączników. Ponadto, pracownicy informowali przez „Portal klienta” o: 1/ potrzebie integracji systemów BDO i EZD, 2/ braku możliwości pozostawienia wniosków bez rozpoznania, pomimo upływu terminu na odpowiedź, 3/ braku możliwości składania lub wpisywania papierowych wniosków aktualizacyjnych (na przełomie lat 2019 i 2020), 4/ dopuszczaniu przez system BDO tworzenia wielu wniosków tego samego typu, a po zablokowaniu tej funkcjonalności pojawianiu się problemów ze składaniem korekt (wielokrotnie złożony wniosek blokował możliwość złożenia korekty). Dyrektor DOŚ zaznaczył również, że z uwagi na udostępnienie „Portalu klienta” pracownikom wszystkich urzędów marszałkowskich, nie informowano administratora BDO o stwierdzonych nieprawidłowościach, uprzednio zgłoszonych przez inny urząd. Ponadto Dyrektor podkreślił, że *nie wszystkie błędy, które były stwierdzane podczas użytkowania bazy były zgłaszane przez „Portal klienta”*. W celu usprawnienia pracy w BDO wiele błędów było zgłaszanych telefonicznie.

(akta kontroli str. 770-831, 908-976, 1061-1063, 1340-1341, 1420, 2133, 2636, 2848)

²² Na podstawie badania przeprowadzonego na próbie 30 podmiotów.

²³ Dalej: MPD.

²⁴ Dalej: WSO.

²⁵ Odpowiednio: złożone, skorygowane, zatwierdzone.

²⁶ Dalej: IOŚ-PIB.

3. W Urzędzie nie identyfikowano podmiotów, które nie dopełniły obowiązku złożenia wniosku o wpis²⁷ do *Rejestru* systemu BDO oraz nie podejmowano czynności kontrolnych w tym obszarze, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Działania Urzędu ograniczały się jedynie do udzielania odpowiedzi Opolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Opolu²⁸ oraz organom Policji w zakresie danych poszczególnych podmiotów zawartych w systemie BDO oraz publikacji ogólnodostępnych informacji dotyczących obowiązku dokonywania wpisu do rejestru.

(akta kontroli str. 1336-1339, 2131-2132, 2298)

4. W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Plan gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028*²⁹. Dokument ten nie został zaktualizowany w zakresie przewidzianym w art. 37 ust. 1a uod, a jedynie dotyczącym wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów dla zatrzymanych transportów odpadów³⁰. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zarząd Województwa Opolskiego³¹ zapoczątkował proces aktualizacji wpgo 8 sierpnia 2023 r. podjęciem uchwały nr 10232/2023 w sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji *Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2023-2028 z uwzględnieniem lat 2029-2034*.

Treścią Uchwały NR XXIII/227/2020 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 października 2020 r.³² dokonano zmiany zapisów Planu inwestycyjnego, stanowiącego załącznik nr 1 do wpgo, w zakresie dopisania inwestycji związanych z budową lub rozbudową Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Aktualizacja ta nastąpiła z naruszeniem terminu wskazanego w art. 31 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw³³, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie nie sporządzono również Sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019 oraz analiz dotyczących recyklingu i zapobiegania powstawaniu odpadów, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2020-2026, 2390-2392, 2401-2466)

5. Marszałek wydawał decyzje w sprawie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny zgodnie z art. 10 i 11 uod. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. 43 podmioty zgłosiły do Marszałka łącznie 63 zgłoszenia o uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny³⁴. Spośród wszystkich postępowań wszczętych z urzędu na podstawie złożonych przez podmioty zgłoszeń³⁵ 56 zakończono wydaniem decyzji³⁶, trzy sprawy pozostawiono bez rozpoznania, a cztery sprawy na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych³⁷ pozostawały nierozstrzygnięte.

²⁷ Dotyczyło: wniosku o wpis do *Rejestru* BDO (na podstawie art. 53 ust. 1 uod), wniosku o zmianę wpisu w *Rejestrze* BDO (na podstawie art. 59 ust. 1 uod) i wniosku o wykreślenie z *Rejestru* BDO (na podstawie art. 60 ust. 1 uod)

²⁸ Dalej: WIOŚ.

²⁹ Dalej: wpgo.

³⁰ Na podstawie obowiązku wskazanego w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018, poz. 1479).

³¹ Dalej: Zarząd lub ZWO.

³² W sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/306/2017 w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”.

³³ Dz. U. z 2018, poz. 1479. Dalej: ustawa o zmianie IOŚ.

³⁴ Odpowiednio: 2018 r. – 13 wniosków, 2019 r. – 22 wnioski, 2020 r. – 12 wniosków, 2021 r. – 10 wniosków, 2022 r. – 3 wnioski, 2023 r. – 3 wnioski.

³⁵ Zgłoszenia dokonywane na podstawie art. 11 uod.

³⁶ Odpowiednio: 2018 r. – 12 decyzji, 2019 r. – 20 decyzji, 2020 r. – 12 decyzji, 2021 r. – 9 decyzji, 2022 r. – 2 decyzje, 2023 r. – 1 decyzja.

³⁷ Tj. 10 lipca 2023 r.

Wydane przez Marszałka decyzje dotyczyły: 1/ uznania zgłoszonego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny – 37 decyzji³⁸; 2/ odmowy uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny – cztery decyzje³⁹; 3/ uznania i odmowy zgłoszonego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny – dwie decyzje⁴⁰; 4/ umorzenia postępowania – 13 decyzji⁴¹. Decyzje stwierdzające niespełnienie warunków uznania za produkt uboczny wydano na podstawie negatywnej opinii WIOŚ, tj. zgodnie z art. 11 ust. 4d uod.

We wszystkich postępowaniach objętych próbą badawczą⁴² Marszałek zasięgał opinii WIOŚ, a jego przedstawiciele uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez tą inspekcję w zakresie objętym zgłoszeniem. Przed wydaniem decyzji potwierdzających spełnienie warunków uznania za produkt uboczny Marszałek wzywał zgłaszających do sprecyzowania żądania⁴³ kierowanego do organu lub uzupełnienia zgłoszenia⁴⁴. W postępowaniach objętych próbą badawczą wystosowano 14 zawiadomień o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy oraz wyznaczeniu nowego terminu⁴⁵. W przedmiotowych postępowaniach decyzje wydano zgodnie z przepisami uod. Nie stwierdzono również naruszeń przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁶.

(akta kontroli str. 1066-1078, 1079-1333)

6. W Departamencie Współpracy z Zagranicą i Promocji Regionu Urzędu, realizowano projekt pn. „*Mamy Rady na Odpady*” – *kampania edukacyjna na terenie województwa opolskiego*⁴⁷, dofinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020⁴⁸. W Projekcie uczestniczyli następujący partnerzy: Muzeum Śląska Opolskiego, Muzeum Wsi Opolskiej, Związek Międzygminny „Czysty Region” oraz Gmina Kędzierzyn-Koźle. Głównym celem projektu⁴⁹ było osiągnięcie wyższych poziomów odzysku i recyklingu poprzez zwiększenie świadomości i kompetencji mieszkańców województwa opolskiego w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Jako cele szczegółowe wskazano: efektywne podnoszenie jakości zbiórki odpadów; popularyzację idei „zero waste” jako ograniczenie powstawania odpadów w gospodarstwach domowych; usprawnienie działania systemu gospodarki odpadami w województwie opolskim; redukcję ryzyka wystąpienia negatywnych zjawisk typu spalanie śmieci, dzikie wysypiska; koordynację współpracy pomiędzy aktorami biorącymi udział w gospodarowaniu odpadami w regionie; poinformowanie mieszkańców o tym jak efektywnie dla środowiska sortować odpady. Główne założenie Projektu przewidywało szeroki zasięg realizowanych przedsięwzięć edukacyjno-informacyjnych, obejmujących wsparciem informacyjnym wszystkich mieszkańców województwa opolskiego, w tym dzieci, młodzież, osoby dorosłe.

³⁸ Odpowiednio: 2018 r. – 10 decyzji, 2019 r. – 10 decyzji, 2020 r. – 10 decyzji, 2021 r. – pięć decyzji, 2022 r. – dwie decyzje.

³⁹ Odpowiednio: 2018 r. – jedna decyzja, 2019 r. – dwie decyzje, 2021 r. – jedna decyzja.

⁴⁰ Odpowiednio: 2018 r. – 2019 r. – jedna decyzja, 2020 r. – jedna decyzja.

⁴¹ Odpowiednio: 2018 r. – 11 decyzji, 2019 r. – 14 decyzji, 2020 r. – 12 decyzji, 2021 r. – sześć decyzji, 2022 r. – dwie decyzje, 2023 r. – brak.

⁴² Sprawy: 1/ DOŚ-III.7245.2.11.2018, 2/ DOŚ-RPŚ.7245.2.1.2022, 3/ DOŚ-III.7245.3.8.2020, 4/ DOŚ-III.7245.1.4.2019;

⁴³ W sprawie nr DOŚ-RPŚ.7245.2.1.2022 wezwanie z 16 marca 2022 r.

⁴⁴ Dot.: 1/ w sprawie nr DOŚ-RPŚ.7245.2.1.2022 wezwanie z 16 marca 2022 r., 2/ w sprawie nr DOŚ-III.7245.3.8.2020 wezwanie z 20 lipca 2021 r., w sprawie nr DOŚ-III.7245.1.4.2019 wezwanie z 14 stycznia 2019 r.

⁴⁵ W sprawie nr DOŚ-III.7245.3.8.2020 – osiem zawiadomień, w sprawie nr DOŚ-III.7245.1.4.2019 – trzy zawiadomienia, w sprawie nr DOŚ-RPŚ.7245.2.1.2022 – dwa zawiadomienia. w sprawie nr DOŚ-III.7245.2.11.2018 – jedno zawiadomienie.

⁴⁶ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775).

⁴⁷ Dalej: Projekt.

⁴⁸ Oś Priorytetowa RPOP.05.00.00 Ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Działanie RPOP.05.02.00 Poprawa gospodarowania odpadami komunalnymi. Beneficjent: Województwo Opolskie.

⁴⁹ Wskazany we wniosku o dofinansowanie (nr RPOP.05.02.00-16-0003/20).

W ramach Projektu zaplanowano realizację 14 zadań⁵⁰, na łączną kwotę 4 109,7 tys. zł, w tym dofinansowanie⁵¹ w kwocie 2 999,6 tys. zł.

W Projekcie założono następujące produkty jego realizacji: liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami (1 szt.); liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne (1 szt.); liczba kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z gospodarką odpadami (1 szt.) We wniosku o dofinansowanie Projektu założono osiągnięcie wszystkich ww. wskaźników do końca IV kwartału 2023 r.

Według stanu na dzień 30 lipca 2023 r. rozliczone i zatwierdzone zostały przez Instytucję Zarządzającą RPO WO 2014-2023 trzy wnioski o płatność⁵², na łączną kwotę wydatków ogółem 552 281,20 zł, w tym: wydatki kwalifikowane 552 281,20 zł, dofinansowanie 403 135,13 zł. Projekt był realizowany w trakcie kontroli, tym samym odstąpiono od badania prawidłowości jego realizacji przez pracowników Urzędu.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *Departament Ochrony Środowiska w latach 2018-2022 nie realizował działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu.*

(akta kontroli str. 1781a-1782, 1789, 1843)

7. Stan zatrudnienia ww. DOŚ, pomimo działań podejmowanych w celu zwiększenia liczby pracowników zaangażowanych w realizację zadań objętych kontrolą NIK nie zapewnił ich prawidłowego wykonywania. W dniu 23 października 2018 r. Kierownik RGO sporządziła notatkę służbową, przekazaną Dyrektorowi DOŚ, w której wskazała, że braki kadrowe w RGO spowodowały m.in. a/ niewprowadzenie do WSO sprawozdania dotyczącego eksploatowanych na terenie województwa opolskiego stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji; b/ niewpisanie do WSO decyzji od starostw i z Referatu Pozwoleń Środowiskowych (wpisano 22 z 212 decyzji); c/ niewprowadzenie do bazy azbestowej 275 informacji o wyrobach zawierających azbest; d/ nieterminowe umieszczanie w BDO wniosków o wpis do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, tj. bez zachowania 30-dniowego terminu załatwienia sprawy; e/ niedokonywaniem wpisu do BDO z urzędu, ze względu na brak czasu; f/ niezachowania ustawowych terminów ze względu na ilość spraw realizowanych w Referacie.

Przedmiotowa notatka sporządzona została na prośbę Sekretarza Województwa i stanowiła uzupełnienie wniosku Dyrektora DOŚ z 18 października 2018 r. dotyczącego zwiększenia etatyzacji w związku z koniecznością realizacji nowych zadań wynikających z nowelizacji ustawy o odpadach.

W dniu 8 marca 2021 r. Kierownik RGO, z polecenia Dyrektora DOŚ, przesłała do Sekretarza Województwa, informację dotyczącą stanu realizacji zadań będących

⁵⁰ Zadanie nr 1 Organizacja cyklu konkursów tematycznych z uroczystym wręczeniem nagród. Zadanie nr 2 Przeprowadzenie kampanii edukacyjnej adresowanej do uczniów szkół podstawowych w zakresie wdrożenia zmian w gospodarce odpadami. Zadanie nr 3 Przeprowadzenie kampanii edukacyjnej na rzecz poprawy jakości selektywnej zbiórki odpadów w zabudowie wielorodzinnej. Zadanie nr 4 Opracowanie i wdrożenie pilotażowych działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie wzajemnego uznawania PSZOK przed gminy Związku Międzygminnego. Zadanie nr 5 Organizacja warsztatów dla uczestników „Coś z niczego” wraz z realizacją gry edukacyjnej „Współczesny dom zero waste”. Zadanie nr 6 Organizacja miejsca edukacyjnego – pokazowe dania kuchni Śląska Opolskiego w stylu „zero waste”, pokazy rzemiosła gospodarstw domowych z wykorzystaniem starych przedmiotów – drugie życie produktu – recykling, wystawa planszowa dotycząca zagadnień poruszanych w projekcie. Zadanie nr 7 Organizacja terenowej gry edukacyjnej. Zadanie nr 8 Włączenie problematyki ekologii integralnej i gospodarki cyrkulacyjnej do programów edukacyjnych szkół w województwie opolskim. Zadanie nr 9 Organizacja wyjazdów studyjnych w zakresie poznania dobrych praktyk. Zadanie nr 10 Popularyzacja/promocja projektu oraz dobrych praktyk i rozwiązań wypracowanych w projekcie. Zadanie nr 11 Opracowanie standardu wizualizacji projektu. Zadanie nr 12 Usprawnienie systemu gospodarki odpadami w województwie opolskim. Zadanie nr 13 Kampania edukacyjna w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowym sposobom gospodarowania odpadami. Zadanie nr 14 Eventy i działania przekrojowe.

⁵¹ Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁵² Wniosek nr 1 za okres od 8 grudnia 2020 r. do 31 marca 2022 r., wniosek nr 2 za okres od 1 kwietnia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r., wniosek nr 3 za okres od 1 lipca 2022 r. do 30 września 2022 r.

w kompetencji Referatu. W dokumencie tym wykazano zadania, które nie były realizowane ze względu na brak wystarczającej liczby pracowników⁵³, tj.:

a/ wnioski o wpis do rejestru BDO do których organ wysłał wezwanie od uzupełnienia wniosku⁵⁴ – zadanie nierealizowane, ponieważ jego realizacja wymaga telefonów do podmiotów – pracownicy zajmują się w tym czasie innymi zadaniami;

b/ wprowadzanie należności dotyczących opłaty rejestrowej i rocznej – zadanie nierealizowane;

c/ sprawozdania dotyczące azbestu – zadanie nierealizowane;

d/ sprawozdania wytwórców odpadów za 2019 r. – zadanie nierealizowane;

e/ sprawozdania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. – zadanie nierealizowane;

f/ wpisywanie decyzji dotyczących gospodarowania odpadami – zadanie nierealizowane;

g/ sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami za rok 2019 r. – zadanie nierealizowane;

h/ sprawozdanie z wpgo – zadanie nierealizowane⁵⁵;

i/ aktualizacja wpgo – zadanie nierealizowane⁵⁶;

j/ wygaszanie decyzji z urzędu – zadanie nierealizowane;

k/ wydatkowanie przez Referat Gospodarki Odpadami zabezpieczonych w budżecie województwa środków finansowych (wpływy z opłaty rejestrowej i rocznej) – zadanie nierealizowane.

Łącznie na 17 działań przypisanych do zadań RGO wskazano, że 11 nie było realizowanych. W tej samej notatce wskazano, że w Referacie jest osiem etatów, w tym jeden nie obsadzony, dwóch pracowników jest na zwolnieniu chorobowym (w jednym przypadku zatrudniono pracownika na zastępstwo), a jedna pracownica na urlopie macierzyńskim (zatrudniono pracownika na zastępstwo).

Kierownik RGO wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą wielokrotnie wnioskowała do Dyrektora DOŚ o zwiększenie zatrudnienia w Referacie Gospodarki Odpadami. Dyrektor nie wymagał od Kierownika Referatu pisemnego wniosku z uzasadnieniem dot. zwiększenia zatrudnienia w Referacie, na bieżąco było to omawiane na spotkaniach. Dyrektor podzielał moje zdanie w tym zakresie, dlatego wnioski o zwiększenie etatyzacji w Referacie Gospodarki Odpadami były pisane i składane do Marszałka Województwa Opolskiego lub Pani Sekretarz.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą wnioskował do Marszałka o zwiększenie etatyzacji przede wszystkim w Referacie Gospodarki Odpadami. Dodatkowo wyjaśnił, że w czasie dużego obciążenia pracą, aby wspomóc pracę wykonywaną przez pracowników Referatu wnioskowałem także o przeniesienie pracowników z Referatu Opłat i Windykacji w DOŚ oraz pracowników z innych Departamentów Urzędu do pracy w Referacie Gospodarki Odpadami.

Z dokumentacji przedłożonej przez Urząd wynikało, że w okresie objętym kontrolą Dyrektor DOŚ skierował do Marszałka Województwa 15 wniosków dotyczących zwiększenia etatyzacji w DOŚ, w tym: a/ w 2018 r. dwa wnioski o dodatkowe dwa etaty⁵⁷, na które Marszałek wyraził zgodę; b/ w 2019 r. dwa wnioski, w tym jeden wniosek dotyczący zwiększenia o jeden etat liczby etatów w Referacie ds. Opłat i Windykacji⁵⁸, drugi wniosek o wyrażenie zgody na czasowe przeniesienie dwóch pracowników Referatu Opłat i Windykacji DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami

⁵³ Stan na dzień 8 marca 2021 r.

⁵⁴ Korekty elektroniczne.

⁵⁵ Szczegółowo opisano w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁶ Szczegółowo opisano w dalszej części Wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁷ W obu przypadkach jako uzasadnienie wskazano realizację dodatkowych zadań związanych z prowadzeniem bazy danych o odpadach (BDO).

⁵⁸ W uzasadnieniu wskazano konieczność dochowania terminowości księgowania wpłat z opłaty recyklingowej.

DOŚ na okres od 11 do 31 grudnia 2019 roku⁵⁹, na oba wnioski Marszałek wyraził zgodę; c/ w 2020 r. pięć wniosków o czasowe przeniesienie pracowników Urzędu do Referatu Gospodarki Odpadami DOŚ⁶⁰, na które Marszałek wyraził zgodę; łącznie trzy wnioski o wyrażenie zgody na zwiększenie etatyzacji w DOŚ w okresie od 10 lutego do 31 grudnia 2020 r. o stanowisko pomocnicze - stanowisko pomocy administracyjnej do Referatu Gospodarki Odpadami oraz wniosek o przesunięcie wolnego etatu z Referatu Oplat i Windykacji do Referatu Gospodarki Odpadami oraz o przeniesienie pracownika z Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej do Departamentu Ochrony Środowiska - Referatu Gospodarki Odpadami, na wszystkie wnioski Marszałek wyraził zgodę; d/ w 2021 r. wniosek o zwiększenie etatyzacji DOŚ o łącznie 4 etaty: 2 etaty do Referatu Gospodarki Odpadami, 1 etat do Referatu ds. Oplat i Windykacji, 1 etat do Sekretariatu DOŚ, na co Marszałek wyraził zgodę⁶¹; w 2022 r. wniosek o zwiększenie etatyzacji DOŚ o 3 etaty do Referatu Gospodarki Odpadami, na który również Marszałek wyraził zgodę.

Bezpośrednio odpowiedzialny za nadzór nad DOŚ Członek Zarządu wyjaśnił, że był informowany przez Dyrektora DOŚ o trudnej sytuacji związanej z niemożnością wywiązywania się z zadań związanych z prowadzeniem BDO i wydawaniem/zmianą decyzji z zakresu gospodarowania odpadami, dlatego popierał i akceptował wnioski Dyrektora DOŚ o zwiększenie etatyzacji.

Marszałek w każdym przypadku akceptował wnioski Dyrektora DOŚ o zwiększenie etatyzacji lub o czasowe oddelegowanie części pracowników Urzędu do realizacji zadań w DOŚ. Dyrektor DOŚ dodatkowo wyjaśnił, że *nie posiada wniosków, na których widniałaby negatywna decyzja Marszałka lub Sekretarz Województwa działającej z upoważnienia Marszałka Województwa dot. zwiększenia etatyzacji w Referacie Gospodarki Odpadami lub Referacie Oplat i Windykacji.*

W 2021 r. zrealizowano w DOŚ zadanie audytowe – czynności doradcze obejmujące w szczególności analizę działania systemu zarządzania i kontroli w zakresie realizacji zadania dotyczącego prowadzenia BDO. W pierwszym wniosku z ww. czynności doradczych, jako główną przyczynę opóźnień w realizacji zadań związanych z obsługą BDO, audytorzy wskazali brak *wcześniejszego zwiększenia etatyzacji DOŚ, tj. po ustawowym wprowadzeniu zwiększenia zadań będących w kompetencji Marszałka i bardzo duże obłożenie pracowników innymi ważnymi zadaniami.* Dyrektor DOŚ w wyjaśnieniach⁶², wyraził opinię, że *brak zwiększenia liczby zatrudnionych pracowników w Referacie Gospodarki Odpadami, w związku ze zwiększeniem ilości zadań będących w kompetencji Referatu miał największy wpływ na niesporządzenie Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028 za lata 2017-2019.*

Audytorzy wskazali również, że już od 2013 roku, w związku z realizacją obowiązku polegającego na weryfikacji gminnych sprawozdań z realizacji zadań dotyczących odpadów komunalnych, *z uwagi na fakt, że kadra pracownicza w tamtym okresie nie została zwiększona, rok po roku, realizacja tego zadania była wykonywana tylko*

⁵⁹ Nie podano uzasadnienia.

⁶⁰ Wniosek o czasowe przeniesienie dwóch pracowników Referatu Oplat i Windykacji DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami DOŚ (tych samych co we wniosku z 11 grudnia 2019 r.) na okres od 1 stycznia 2020 r. do 10 stycznia 2020 r.; Wniosek o czasowe przeniesienie 11 pracowników z Departamentów innych niż DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami w DOŚ na okres od 16 stycznia 2020 r. do 16 marca 2020 r.; Wniosek o przedłużenie czasowego przeniesienia 11 pracowników z Departamentów innych niż DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami w DOŚ (tych samych z wniosku z 14 stycznia 2020 r.) na okres od 17 stycznia 2020 r. do 16 kwietnia 2020 r.; Wniosek o czasowe przeniesienie 5 pracowników z Departamentów innych niż DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami w DOŚ na okres od 17 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r.; Wniosek o przedłużenie czasowego przeniesienia jednego pracownika z Departamentu innego niż DOŚ do Referatu Gospodarki Odpadami w DOŚ na okres od 16 kwietnia 2020 r. do 31 maja 2020 r.

⁶¹ Poza etatem dla sekretarki.

⁶² Pismo nr DOŚ-RGO.1710.1.2023.MGR z 29 września 2023 r. – wyjaśniani Dyrektora DOŚ dot. przyczyn niesporządzenia Sprawozdania z realizacji wpgg.

w godzinach nadliczbowych. Audytorzy wewnętrzni Urzędu doradzili rozważenie dalszego zwiększenia etatyzacji w RGO oraz wydzielenie w ramach struktury organizacyjnej DOŚ oddzielnego referatu dedykowanego sprawom związanym z BDO, a w związku z tym zatrudnienie drugiego zastępcy Dyrektora DOŚ. Dyrektor DOŚ nie wniósł uwag do ww. propozycji zmian⁶³. Dyrektor DOŚ w odniesieniu do propozycji usprawnienia funkcjonowania departamentu przedstawionych przez Biuro Kontroli i Audytu, złożył wniosek o dodatkowe etaty dopiero w maju 2022 r., tj. 10 miesięcy po spotkaniu z przedstawicielami Biura Kontroli i Audytu, nie przeprowadził zmiany w strukturze organizacyjnej DOŚ oraz nie zawnioskował o zatrudnienie drugiego zastępcy. Ustalenia te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informację o zakończonym zadaniu doradczym i zaproponowanych rozwiązaniach przekazano Marszałkowi, Członkowi Zarządu sprawującemu bezpośredni nadzór na DOŚ oraz Sekretarzowi Województwa. Jak wyjaśnił Członek Zarządu sprawujący bezpośredni nadzór nad DOŚ, z uwagi na zaproponowane przez audytorów Biura Kontroli i Audytu inne działania, odbyłem spotkania w DOŚ w celu ustalenia możliwości ich wdrożenia, co pozwoliłoby na przyspieszenie realizacji zadań.

(akta kontroli str. 2207-2212, 2295-2322, 2327, 2345-2361, 2569-2571, 2591, 2593)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nie przedłożył do dnia 28 lutego 2022 r.⁶⁴ Sejmikowi Województwa projektu wpgo na lata 2023-2028 z uwzględnieniem lat 2029-2034, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 2 uod. W konsekwencji Sejmik Województwa Opolskiego nie uchwalił aktualizacji wpgo⁶⁵ w terminie wskazanym w art. 37 ust. 1 uod, zgodnie z którym plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co sześć lat.

Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła, że zwrócono się pismem⁶⁶ do Ministra Klimatu i Środowiska o zajęcie stanowiska czy w przypadku rozpoczęcia przez Zarząd prac związanych z aktualizacją wpgo, dokument ten powinien być zgodny z Kpgo przyjętym Uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r., czy z projektem Kpgo 2028 opublikowanym na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Odpowiedź na ww. pismo została przekazana dopiero w dniu 4 sierpnia 2023 r. W odpowiedzi Ministerstwo Klimatu i Środowiska poinformowało, że w dniu 12 czerwca 2023 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę nr 96 w sprawie Krajowego programu gospodarki odpadami 2028. W ww. piśmie wskazano również, że Sejmik Województwa, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁶⁷, w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia aktualizacji Kpgo dokonuje aktualizacji albo zmiany wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła również, mając na uwadze powyższe stanowisko, że Zarząd ma 18 miesięcy na opracowanie aktualizacji wpgo, a w dniu 8 sierpnia 2023 r. Zarząd podjął Uchwałę nr 10232/2023 w sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2023-2028 z uwzględnieniem lat 2029-2034”, co oznacza, że prace związane z aktualizacją – uchwaleniem nowego dokumentu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami formalnie się rozpoczęły.

(akta kontroli str. 2020-2022, 2028-2030)

⁶³ Audytorzy przedstawili ustalenia zadania doradczego oraz proponowane wnioski podczas spotkania w dniu 15 lipca 2021 r.

⁶⁴ Z dniem 28 marca 2022 r. upłynął okres sześciu lat od uchwalenia wpgo (27 marzec 2017 r.), w trakcie którego należało dokonać jego aktualizacji.

⁶⁵ Zgodnie z art. 36 ust. 2 uod.

⁶⁶ Pismo z dnia 1 lutego 2023 r., sygn. DOŚ-RGO.721.1.2023.DP.

⁶⁷ Dz. U. 2021 poz. 2151, ze zm.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że: a/ w art. 37 ust. 2 uod wskazano, że *Zarząd województwa przedkłada projekt zaktualizowanego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w celu uchwalenia, sejmikowi województwa, nie później niż na miesiąc przed upływem terminu jego aktualizacji*. Zgodnie z powyższym, projekt zaktualizowanego wpgo powinien zostać sporządzony najpóźniej do 28 lutego 2022 r. Z wyjaśnień złożonych przez z-cę Dyrektora DOŚ wynika, że Urząd zwrócił się do Ministra właściwego do spraw klimatu, z pytaniem o termin przyjęcia Krajowego planu gospodarki odpadami⁶⁸, dopiero 1 lutego 2023 roku, tj. 338 dni po terminie na przedłożenie projektu aktualizacji wpgo; b/ Kpgo jest dokumentem nadrzędnym dla wpgo, o czym świadczy m.in. treść art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁶⁹, w którym wskazano, że *w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia aktualizacji Kpgo, o której mowa w art. 9 ust. 2, sejmik województwa dokonuje aktualizacji albo zmiany wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w celu dostosowania tego planu do przepisów ustawy zmienianej w art. 170 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą oraz do krajowego planu gospodarki odpadami*. Powyższy zapis nie oznacza, że wpgo można nie aktualizować w terminie wskazanym w art. 37 ust. 1 uod, lecz że zaktualizowany wpgo należało ponownie zaktualizować, dostosowując go do treści zawartych w Kpgo; c/ w treści Uchwały nr 10232/2023 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 8 sierpnia 2023 r. wskazano, że *przystępuje się do opracowania projektu aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2023-2028 z uwzględnieniem lat 2029-2034”*, przy czym taki plan nigdy nie obowiązywał⁷¹, co jednocześnie wyklucza możliwość jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 2020-2022, 2028-2030)

2. Wbrew treści art. 227a ust. 1 uod, w Zarząd nie przygotował Sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019, które należało przedłożyć Sejmikowi Województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w terminie 16 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego. Termin ten upłynął z końcem kwietnia 2021 r. Jako przyczyny braku opracowania w ustawowym terminie Sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019 z-ca Dyrektora DOŚ wskazała:

1/ przesunięcie terminu składania i weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz gminnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok sprawozdawczy 2019, na podstawie których powinno zostać sporządzone Sprawozdanie z realizacji wpgo za lata 2017-2019. Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła też, że *Urząd, aby wykorzystać informacje ze sprawozdań składanych przez upoważnione podmioty miał mniej niż dwa miesiące na ich weryfikację, co było niemożliwe do wykonania. Gdyby ustawodawca nie zmienił tych terminów, wówczas Urząd miałby okres od 16 marca 2020 r. do końca września 2020 r. na ich weryfikację oraz terminów dla gmin do składania sprawozdań gminnych marszałkom województw, wówczas Urząd miałby okres od 1 kwietnia 2020 r. do 14 lipca 2020 r. na ich weryfikację (...) nastąpiła kumulacja zadań, które stały się niemożliwe do realizacji w ustawowym terminie;*
2/ realizację innych zadań priorytetowych przez pracowników Referatu Gospodarki Odpadami, tj. obsługę na przełomie lat 2019-2020 kilkunastu tysięcy wniosków o wpis/aktualizację do rejestru BDO. W Referacie pracowało wówczas sześcioro pracowników i nie byli oni w stanie realizować wszystkich zadań, w tym, opracowania Sprawozdania z realizacji wpgo. Od marca 2020 r. pojawił się dodatkowy obowiązek

⁶⁸ Dalej: Kpgo.

⁶⁹ Dz. U. 2021 poz. 2151, ze zm.

⁷⁰ Ustaw z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.).

⁷¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywał jedynie Plan gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028.

dla marszałków województw – dostosowanie podmiotom posiadanych zezwoleń na zbieranie i przetwarzania odpadów do wymogów wprowadzonych nowelizacją przepisów ustawy o odpadach (...) analiza spraw wykazała, że sprawy te są sprawami skomplikowanymi i wymagającymi realizacji przez doświadczoną kadrę;

3/ opóźnienia we wdrożeniu BDO – z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła, że na brak dochowania terminu opracowania Sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019 miał wpływ przede wszystkim opóźniony termin wdrożenia modułu sprawozdawczego BDO, brak wyraźnych wytycznych administratora dot. sposobu wypełniania sprawozdań przez podmioty i weryfikacji ww. sprawozdań przez organy. Inną przyczyną braku opracowania ww. dokumentu jest brak możliwości raportowania danych ze sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami tych zweryfikowanych i niezwyfikowanych w BDO. Ponadto, na potrzeby sporządzania sprawozdań z realizacji wpgo, Ministerstwo Klimatu i Środowiska pismem⁷² z dnia 27 kwietnia 2021 r. przekazało raporty dotyczące danych za 2019 rok opracowane dla każdego województwa przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

(akta kontroli str. 2022-2026)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane okoliczności mogły utrudniać wykonanie sprawozdawczego obowiązku określonego w uod, jednak żadna ze wskazanych przyczyn nie stanowi podstawy prawnej umożliwiającej odstępianie od realizacji tego zadania.

3. Działania Zarządu na rzecz opracowania projektu aktualizacji wpgo nie były w pełni rzetelne, co skutkowało uchybieniem o 617 dni dostosowania wpgo do wymogów ustawy o zmianie IOŚ. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tej ustawy Sejmik Województwa Opolskiego został zobowiązany do przyjęcia aktualizacji wpgo w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia jej w życie, tj. do dnia 18 lutego 2019 r.

ZWO przystąpił do opracowania projektu aktualizacji wpgo, z uwagi na obowiązek wskazany w art. 22 ust. 1 ww. ustawy, przyjmując uchwałę Nr 6185/2018 z dnia 8 października 2018 r.⁷³. Nie doprowadziło to jednak do przygotowania projektu, wskazującego prawidłowe miejsca magazynowania zatrzymanych transportów odpadów. Wymagana aktualizacja wpgo została dokonana dopiero w dniu 27 października 2020 r. w drodze uchwały Sejmiku Województwa Opolskiego NR XXIII/227/2020⁷⁴, tj. 617 dni po wyznaczonym treścią ustawy terminie⁷⁵.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że do pierwotnie wskazanej lokalizacji miejsca magazynowania zatrzymanych transportów odpadów wpłynęły negatywne opinie, dlatego Radni Sejmiku Województwa Opolskiego nie podjęli uchwały w sprawie zmiany wpgo. Dyrektor DOŚ wyjaśnił następnie, że ZWO podjął decyzję, że zmianie ulegnie zakres aktualizacji wpgo, nie tylko o wskazanie lokalizacji miejsca magazynowania zatrzymanych transportów odpadów, ale również o zmianę Planu Inwestycyjnego. ZWO podjął uchwałę Nr 504/2019 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do opracowania aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028” w zakresie wyznaczenia miejsca spełniającego warunki magazynowania zatrzymanych transportów odpadów oraz zmiany zapisów Planu Inwestycyjnego

⁷² Sygn. DGO-BDO.055.108.2021.AS.

⁷³ W sprawie przystąpienia do opracowania projektu aktualizacji „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”, w części dotyczącej wyznaczenia miejsc spełniających warunki magazynowania zatrzymanych transportów odpadów.

⁷⁴ W sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/306/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”.

⁷⁵ Tj. 18 lutego 2019 r.

stanowiącego załącznik 1 do „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”, w zakresie dopisania inwestycji związanych z budową lub rozbudową Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych. Dyrektor DOS dodatkowo wyjaśnił, że gdyby zakres aktualizacji nie uległ zmianie przez ZWO, proces opracowania projektu aktualizacji byłby kontynuowany w ramach uchwały nr 6185/2018 do czasu ostatecznego ustalenia miejsca magazynowania zatrzymanych transportów odpadów i podjęcia przez Sejmik Województwa Opolskiego uchwały w sprawie zmiany wpgo. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu negatywnie zaopiniował proponowane kolejne miejsce magazynowanie odpadów dla zatrzymanych transportów odpadów. W związku z czym, do opiniowania i konsultacji społecznych skierowano trzecią z kolei lokalizację.

(akta kontroli str. 2390-2402)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane okoliczności pojawiające się w toku opiniowania nie zwalniały z obowiązku terminowego dokonania aktualizacji wpgo przez Zarząd.

4. Spośród 148 złożonych w latach 2019-2022 wniosków podmiotów⁷⁶ o wpis do rejestru lub ich aktualizację⁷⁷, 30 (20,3%) wprowadzano do BDO (moduł *Rejestr*) z naruszeniem 30-dniowego terminu wskazanego w art. 53 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 uod.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny systemu BDO⁷⁸ wykazały, że:

- spośród 25 złożonych do Marszałka wniosków⁷⁹ o wpis do *Rejestru*, sześć wpisów - na podstawie wniosków niezawierających braków formalnych - zostało dokonanych od sześciu do 84 dni⁸⁰ po upływie 30-dniowego terminu, a w jednym przypadku wezwanie o uzupełnienie wniosku zostało przekazane wnioskodawcy po tym terminie;
- spośród 123 wniosków aktualizacyjnych złożonych przez podmioty objęte badaniem, 16 wpisów - na podstawie wniosków niezawierających braków formalnych - zostało dokonanych od dwóch do 168 dni⁸¹ po upływie ww. terminu, a w siedmiu przypadkach wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało przekazane wnioskodawcy dopiero po tym terminie.

Dyrektor DOS w każdym przypadku wyjaśnił, że wniosek był *rozpatrzony po terminie ze względu na bardzo dużą ilość wniosków papierowych, które wpłynęły w tym samym czasie pod koniec 2019 r., pomimo czasowego zwiększenia obsady kadrowej Referatu*. W wyjaśnieniach dodatkowo podkreślił, że *faktyczny czas realizacji wyszczególnionych wniosków jest możliwie krótki z uwzględnieniem okoliczności, na które pracownicy merytoryczni nie mają wpływu, a były nimi: czas rejestracji, błędy systemu, braki funkcjonalności, niedostosowanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy ustawy o odpadach, nowe wersje systemu BDO,*

⁷⁶ W obrębie próby badawczej obejmującej wnioski złożone przez 30 podmiotów.

⁷⁷ Tj. wniosków o zmianę wpisu w rejestrze, składanych na podstawie art. 59 ust. 1 uod.

⁷⁸ Oględziny przeprowadzono na próbie badawczej 30 podmiotów.

⁷⁹ Pozostałych 5 podmiotów objętych próbą badawczą wpisanych zostało do *Rejestru* BDO z urzędu.

⁸⁰ Dot. podmiotów o nr NIP: 1/ NIP: 5761590319 – 8 dni zwłoki, 2/ 7471052709 – 13 dni zwłoki, 3/ 7491963101 – 6 dni zwłoki, 4/ 7481015845 – 57 dni zwłoki, 5/ 7491181798 – 84 dni zwłoki, 6/ NIP: 7532414757 – 22 dni zwłoki, 7/ NIP: 7492045956 – 6 dni zwłoki

⁸¹ Dotyczyło podmiotów: NIP: 7471895572 – wniosek z 14 kwietnia 2020 r.; NIP: 7541918948 – wniosek z 26 lutego 2020 r. i wniosek z 11 maja 2020 r.; NIP: 7490003327 – wniosek z 16 grudnia 2020 r.; NIP: 7542853180 – wniosek z 1 marca 2019 r. i wniosek z 13 lutego 2020 r.; NIP: 7491181798 – wniosek z 5 lutego 2020 r.; NIP: 7521017691 – wniosek z 15 października 2020 r. i wniosek z 7 kwietnia 2021 r.; NIP: 7492089669 – wniosek z 8 kwietnia 2020 r. i wniosek z 1 grudnia 2020 r.; NIP: 7531008558 – wniosek z 30 października 2020 r. i wniosek z 12 kwietnia 2021 r.; NIP: 7550006342 – wniosek z 15 października 2020 r.; NIP: 7481536573 – wniosek z 10 października 2018 r., wniosek z 18 grudnia 2018 r., wniosek z 4 lutego 2019 r. i wniosek z 14 lutego 2019 r.; NIP: 7511027742 – wniosek z 6 marca 2020 r. i wniosek z 15 maja 2020 r., NIP: 7540333424 – wniosek z 26 marca 2021 r. i wniosek z 8 listopada 2022 r.; NIP: 7541093560 – wniosek z 17 marca 2021 r.

utrata części danych przy migracji danych między wersjami systemu, brak współpracy podmiotu, brak odpowiedzi od podmiotów lub uporczywe składanie niepoprawnych korekt, etc.

(akta kontroli str. 772, 774, 776, 778, 780-781, 783-784, 788, 790, 794-795, 797, 799, 805, 813, 815, 817, 820-821, 831, 923, 927-930, 935-939, 948-951, 953-972, 974-975, 2177-2178, 2184-2185)

5. W latach 2018-2023 nie zamieszczono w BDO 48 spośród 72⁸² kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, co stanowiło naruszenie obowiązku, wskazanego w art. 80 ust. 3 uod.

Przeprowadzone oględziny BDO wykazały, że dla 10 z 15 podmiotów objętych próbą badawczą⁸³ w sekcji *Repozytorium dokumentów* nie wprowadzono łącznie 48 decyzji, tj. 39 wprowadzono jedynie do WSO, a dziewięć nie zostało wprowadzonych do systemów BDO i WSO (z czego osiem wydanych przez Marszałka Województwa Opolskiego⁸⁴, a dwie przez starostów).

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *system WSO nadal jest aktywny i służy jako bogate źródło informacji, znacznie bardziej czytelne i rzetelne niż system BDO (...)* wydawane przez Marszałka oraz otrzymywane od starostów z terenu województwa opolskiego, wydane do roku 2018, były wprowadzane przez pracowników Referatu Gospodarki Odpadami (RGO) do systemu WSO. Wskazał również, że system BDO uruchomiony został 24 stycznia 2018 r., jednak moduł *Repozytorium* wdrożono 28 kwietnia 2021 r. *W związku z tym decyzje wpływające w 2018 r. i kolejnych, były rejestrowane przez pracowników RGO, ale nie miały gdzie być wprowadzone, ponieważ czekano na utworzenie odpowiedniego modułu.* Dyrektor DOŚ zaznaczył, że dane zgromadzone w WSO zgodnie z pierwotnymi założeniami Ministerstwa Klimatu i Środowiska, miały zostać zagregowane do nowego systemu BDO bez konieczności ich przepisywania. *Ostatecznie do dnia dzisiejszego, w systemie BDO nie wprowadzono migracji danych z systemu WSO. Pracownicy RGO nie zajmowali się przepisywaniem do repozytorium BDO decyzji z systemu WSO, ponieważ ten system dalej jest aktywny.* Dyrektor DOŚ poinformował również, że *wpisywanie decyzji do repozytorium BDO jest prowadzone w miarę możliwości organizacyjnych.*

(akta kontroli str. 776-778, 784-786, 797-802, 806-810, 813-816, 821-822, 908-922, 2370-2389, 2848)

6. Informacje zawarte w module *Rejestr* w sekcji *Decyzje* systemu BDO dla sześciu podmiotów zawierały dane niekompletne lub wielokrotnie wprowadzone, co stanowiło przejaw braku wymaganej rzetelności działania w zakresie bieżącej aktualizacji wpisów w tej bazie. I tak:

- w trzech spośród 30 podmiotów objętych próbą badawczą wpisy w *Rejestrze* w sekcji *Decyzje* nie zawierały informacji dotyczących rodzaju prowadzonej działalności, określonej w przedmiotowych dokumentach⁸⁵; w wyjaśnieniach Dyrektor DOŚ poinformował, że *w systemie BDO wprowadzano wszystkie wymagane na czas*

⁸² Na podstawie badania przeprowadzonego na dokumentacji 30 podmiotów.

⁸³ Próbą objęto dokumentację 30 podmiotów, przy czym w stosunku do 15 spośród 30 badanych w próbie podmiotów nie zostały wydane decyzje. Tym samym braki w zakresie decyzji zamieszczonych w *Repozytorium* dotyczyły 10 spośród 15 podmiotów objętych próbą, w stosunku do których wydano decyzje.

⁸⁴ 1/ decyzja nr DOŚ-IV.7244.2.33.2020.BC z 24 listopada 2020 r.; 2/ decyzja nr DOŚ-III.7222.47.2017.MK z 29 stycznia 2018 r.; 3/ postanowienie nr DOŚ.7222.101.2014.AKa z 24 marca 2015 r.; 4/ decyzja nr DOŚ-III.7222.63.2016.JZ z 15 lipca 2022 r.; 5/ decyzja nr DOŚ.7222.101.2014.AKa z 27 lutego 2015 r.; 6/ decyzja nr DOŚ.7222.118.2014.MK z 13 lutego 2015 r.; 7/ decyzja nr DOŚ-III.7222.66.2017.JW z 9 listopada 2017 r.; 8/ decyzja nr DOŚ.7222.47.2014.MK z 11 lutego 2015 r.

⁸⁵ Dotyczyło to podmiotów: 1/ NIP: 7521017691 – braki w dwóch wpisach (decyzja nr OŚ.6233.15.2014.MK z 17 października 2014 r. i decyzja nr OŚ.6233.9.2015.MK z 16 lipca 2015 r.), 2/ NIP: 7531008558 – brak w jednym wpisie (decyzja nr DOŚ.7222.118.2014.MK z 13 lutego 2015 r.), 3/ NIP: 7550006342 – braki w dwóch wpisach (decyzja nr DOŚ-III.7222.66.2017.JW z 9 listopada 2017 r. i decyzja nr DOŚ.7222.47.2014.MK z 14 lutego 2015 r.).

wprowadzenia decyzji informacyjnej i danych. Aktualizacje systemu dokonywane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie wielokrotnie wpływały na zakres wprowadzonych w systemie danych, czasem zmieniając je bez wiedzy użytkowników;

- w przypadku jednego podmiotu dane zostały wielokrotnie wprowadzone. I tak: pięć pozwoleń zintegrowanych wprowadzono dwukrotnie – raz wskazując łącznie rodzaje działalności: przetwarzanie, wytwarzanie i zbieranie odpadów, a drugi raz wskazując wyłącznie zbieranie odpadów⁸⁶, natomiast jedno pozwolenie zintegrowane wprowadzono dwukrotnie⁸⁷ za pierwszym wskazując wyłącznie przetwarzanie odpadów, a drugim razem wyłącznie zbieranie odpadów; Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *Decyzje zostały wprowadzone na podstawie wniosku papierowego lub z urzędu, do pierwszej wersji systemu, zgodnie z informacjami wymaganymi w tamtym czasie przez system*. W dalszej części wyjaśnień Dyrektor DOŚ ponownie wskazał wpływ aktualizacji systemu na zakres wprowadzonych danych. Jednocześnie Dyrektor DOŚ zaznaczył, że z uwagi na brak informacji z IOŚ-PIB kierowanych drogą elektroniczną czy pocztą tradycyjną o dokonywanych aktualizacjach lub dodawaniu nowych modułów systemu BDO Urząd nie ma możliwości wskazania, czy błędy, które zgłaszane były przez „Portal klienta” (...) są konsekwencją migracji danych ze starszej wersji systemu do nowszej, bądź wprowadzenia aktualizacji systemu oraz różnego rodzaju poprawek;

- w przypadku dwóch podmiotów objętych próbą badawczą stwierdzono wprowadzenie decyzji z błędną datą wydania dokumentu⁸⁸; w wyjaśnieniach Dyrektor DOŚ poinformował, że powyższe wynika prawdopodobnie z oczywistej omyłki pisarskiej.

(akta kontroli str. 785-786, 790-792, 797-802, 806-810, 813-814, 834-837, 2662)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że na Marszałka województwa, zgodnie z art. 80 ust. 1 uod, ciąży obowiązek prowadzenia i aktualizacji BDO, w tym rejestru.

7. W Urzędzie nie identyfikowano podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis⁸⁹ do Rejestru BDO. Stanowiło to przejaw nierzetelnej realizacji działań, których podjęcie umożliwiłoby WIOŚ wymierzenie wobec takich podmiotów administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w art. 194 ust. 1 pkt 5 uod.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *Marszałek nie identyfikował podmiotów gospodarujących odpadami na terenie województwa, zobowiązanych do wpisu do rejestru, ponieważ przepisy prawa takich kompetencji dla organu nie przewidywały*. Wskazał, że obowiązek wpisu został nałożony na podmiot, a także, że przepisy ustawy o odpadach nie wskazują na możliwość ustawowego obowiązku wezwania podmiotu do złożenia wniosku o wpis do rejestru BDO. Natomiast Z-ca Dyrektora DOŚ poinformowała, że w sytuacji, gdy organ posiada wiedzę, że wniosek został złożony niezgodnie ze stanem faktycznym, wzywa podmiot do złożenia korekty wniosku. Jednocześnie Dyrektor DOŚ wskazał działania podejmowane przez Marszałka wobec podmiotów, które nie złożyły wniosku o wpis do Rejestru BDO, i tak: 1/ w dniu 5 lutego 2018 r. na stronie BIP Urzędu DOŚ zamieścił informację dot. rejestru podmiotów prowadzonego w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), która jest uaktualniana na bieżąco, 2/ na stronie BIP Urzędu został

⁸⁶ Dotyczyło to pozwoleń zintegrowanych nr DOŚ.III.7222.8.2016.MK z 09 maja 2016 r., DOŚ.III.7222.47.2017.MK z 29 stycznia 2018 r., DOŚ.III.7222.33.2016.MK z 13 października 2016 r., DOŚ.7222.39.2013.MK z 21 marca 2014 r., DOŚ.7222.52.2015.MK z 06 listopada 2015 r.

⁸⁷ Dot. pozwolenia zintegrowanego nr DOŚ.III.7222.25.2017.MK z 26 kwietnia 2017 r.

⁸⁸ Dotyczyło to: 1/ podmiot o nr NIP: 7491963101 – decyzja nr BS.6233.4.2015 z 27 marca 2015 r.; 2/ podmiot o nr NIP: 7531008558 – decyzja nr DOŚ.722.32.2012.MK z 21 stycznia 2013 r.

⁸⁹ Dot. wniosku o wpis do Rejestru BDO (na podstawie art. 53 ust. 1 uod), wniosku o zmianę wpisu w Rejestrze BDO (na podstawie art. 59 ust. 1 uod) i wniosku o wykreślenie z Rejestru BDO (na podstawie art. 60 ust. 1 uod)

zamieszczony wykaz najczęściej popełnianych błędów przez podmioty, aby podnieść skuteczność i terminowość załatwianych spraw dot. wniosków o wpis i aktualizację rejestru BDO, 3/ w dniu 15 lutego 2018 r. Urząd zamieścił w prasie lokalnej ogłoszenie o obowiązku wpisu podmiotów do rejestru prowadzonego w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, 4/ w dniu 5 grudnia 2019 r. na stronach BIP Urzędu opublikowano komunikat pt. „Przedsiębiorco – sprawdź i zarejestruj się w BDO!”. Komunikat dotyczył informacji dla podmiotów o obowiązku złożenia wniosku o wpis do rejestru BDO, 5/ w dniu 13 grudnia 2019 r. w audycji radiowej dla RADIO DOXA Dyrektor DOŚ informował o obowiązku składania wniosków o wpis do rejestru BDO, 6/ zorganizowano dyżury pracowników, aby zapewnić podmiotom dostęp do niezbędnych informacji, mających na celu ustalenie czy podmioty powinny wpisać się do rejestru, czy też nie.

Dyrektor DOŚ poinformował również, że Marszałek nie posiada kompetencji kontroli podmiotów w zakresie faktu wpisu do rejestru BDO oraz zakresu tego wpisu. W związku z powyższym Marszałek Województwa Opolskiego nie prowadził kontroli w tym zakresie. Dyrektor DOŚ wyjaśnił także, że przepis art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹⁰ dotyczy kontrolowania przepisów o ochronie środowiska (np. w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska, wydanych pozwoleń na wytwarzanie odpadów czy pozwoleń zintegrowanych), w których zgodnie z definicją ochrony środowiska nie wpisują się obowiązki złożenia wniosku o wpis/ zmianę wpisu/ wykreślenie z Rejestru BDO.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kompetencji Marszałka, na podstawie art. 379 Prawo ochrony środowiska, jest sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Przedmiotowa regulacja umożliwia podejmowanie rzetelnych działań mających na celu identyfikowanie podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis lub zmianę wpisu w Rejestrze BDO.

(akta kontroli str.1336-1339, 1342-1380, 2131-2132, 2298)

8. Dyrektor DOŚ nie podjął rzetelnych (niezwłocznych) działań mających na celu zapewnienie niezbędnych zasobów kadrowych na potrzeby prawidłowej, w tym terminowej realizacji zadań powierzonych Departamentowi Ochrony Środowiska.

W wyniku przeprowadzonego w 2021 r. w DOŚ zadania audytowego – czynności doradcze obejmujące w szczególności analizę działania systemu zarządzania i kontroli w zakresie realizacji zadania dotyczącego prowadzenia BDO, wskazano m.in. że główną przyczyną opóźnień w realizacji zadań związanych z obsługą BDO był brak wcześniejszego zwiększenia etatyzacji DOŚ, tj. po ustawowym wprowadzeniu zwiększenia zadań będących w kompetencji Marszałka i bardzo duże obłożenie pracowników innymi ważnymi zadaniami. Audytorzy wewnętrzni Urzędu wskazali na potrzebę dalszego zwiększenia etatyzacji w RGO oraz wydzielenie w ramach struktury organizacyjnej DOŚ oddzielnego referatu dedykowanego sprawom związanym z BDO, a w związku z tym zatrudnienie drugiego zastępcy Dyrektora DOŚ⁹¹. Dyrektor DOŚ złożył wniosek o dodatkowe etaty dopiero w maju 2022 r., tj. 10 miesięcy po spotkaniu z przedstawicielami Biura Kontroli i Audytu. Nie podjął też działań na rzecz zmiany w strukturze organizacyjnej DOŚ.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że ze względu na istniejące w tamtym czasie uwarunkowania, tj. pracownicy Referatu realizowali na bieżąco zadania, dla których wyznaczono już odpowiednie i optymalne ścieżki postępowania, wprowadzenie nowych zasad funkcjonowania spowodowałoby czasową dezorganizację pracy w Referacie, co skutkowałoby jeszcze większymi opóźnieniami w realizacji zadania.

⁹⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 2556, dalej: Prawo ochrony środowiska.

⁹¹ Audytorzy przedstawili ustalenia zadania doradczego oraz proponowane wnioski podczas spotkania w dniu 15 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w okresie kwiecień-maj 2021 r.⁹² pracownicy RGO nie realizowali na bieżąco zadań przypisanych do ww. referatu, co zostało wskazane przez Kierownika RGO w informacji przekazanej audytorom 9 czerwca 2021 r. Zgodnie z zakresem uprawnień i odpowiedzialności to Dyrektor DOŚ odpowiadał za *planowanie i organizowanie pracy departamentu, w tym wnioskowanie w sprawach zatrudnienia, zwalniania, awansowania i wyróżniania pracowników departamentu*.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 „Struktura organizacyjna”, o którym mowa w części II lit. A „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹³, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

(akta kontroli str. 2207-2212, 2295-2322, 2327, 2345, 2348-2351, 2361, 2569-2571, 2591, 2593)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organizacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu.

Wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Urzędu jednostki właściwej do wykonywania zadań w przedmiotowym zakresie oraz przypisanie jej pracownikom zakresu obowiązków odpowiadających przepisom prawa, nie skutkowało pełnym i rzetelnym wykonaniem wszystkich powierzonych zadań. Kontrolowana jednostka nie posiadała pełnej wiedzy o ilości wytworzonych odpadów komunalnych oraz sposobów ich zagospodarowania w województwie opolskim, w wyniku zaniechań w realizacji ustawowych obowiązków. Do czasu zakończenia kontroli nie zaktualizowano wpgo, pomimo upływu terminu na dokonania takiej aktualizacji, a także nie sporządzono sprawozdania z jego realizacji za lata 2017-2019. Zaniechania te skutkowały brakiem posiadania aktualnej strategii gospodarki odpadami dla całego województwa opolskiego, która powinna zostać określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Ponadto dane zawarte w systemie BDO nie były na bieżąco aktualizowane lub rzetelnie wprowadzane.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Marszałek prowadził w Biuletynie Informacji Publicznej listę funkcjonujących instalacji komunalnych oraz listę instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji, co było zgodne z art. 38b uod.

(akta kontroli str. 2555-2565)

2.2. W Urzędzie posiadano informacje dotyczące instalacji i ilości poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych w nich przetwarzanych jedynie za lata 2018-2019⁹⁴. Brak posiadania takich informacji za kolejne lata wynikał z zaniechań związanych z aktualizacją wpgo oraz sporządzeniem sprawozdania z jego realizacji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* pierwszego obszaru.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *dane za 2018 rok wygenerowano z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, który następnie został zastąpiony przez bazę danych BDO. Dane za 2019 rok zostały wygenerowane przez Instytut Ochrony Środowiska –*

⁹² Tj. w okresie przeprowadzenia zadania audytowego w DOŚ.

⁹³ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84. Dalej: Standardy kontroli zarządczej.

⁹⁴ W ramach realizacji innych zadań niż związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych w lipcu 2023 r. pozyskano od IOŚ-PIB informacje dotyczące ilości wytworzonych odpadów przemysłowych w województwie opolskim w latach 2021-2022.

Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Dyrektor DOŚ, w odniesieniu do braku przekazania kontrolerom NIK danych za lata 2020-2022 wyjaśnił, że obecnie dane gromadzone są w module dla Jednostek Administracji Publicznej (JAP), który jest integralną częścią składową Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Administratorem bazy danych jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska, natomiast twórcą systemu jest IOŚ-PIB. Dostęp do tego modułu mają podmioty, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2022 r.⁹⁵ Obecnie, wspomniana część bazy JAP, nie posiada modułu raportowania, co powoduje, że w dniu opracowywania przedmiotowego zestawienia nie można wygenerować żadnych danych, ponieważ system JAP-BDO nie posiada takiej opcji. Jedynym źródłem pozyskania danych od dnia 1 stycznia 2019 r., jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska lub IOŚ-PIB, które posiadają odpowiednie narzędzie do raportowania.

Z wyjaśnień z-cy Dyrektora DOŚ dodatkowo wynikało, że w latach 2019-2023 (I połowa) Urząd nie dysponował aktualnymi⁹⁶ danymi dotyczącymi ilości wytworzonych odpadów oraz sposobami ich zagospodarowania, w tym do jakich instalacji przekazywano wytworzone odpady, zarówno nie mając do nich dostępu z poziomu BDO, jak też nie zlecając przeprowadzania analiz w tym zakresie.

Dyrektor DOŚ poinformował, że Marszałek Województwa nie zlecał wykonania analiz dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu. Dyrektor DOŚ zaznaczył, że pismem z dnia 6 lipca 2023 r. zwrócono się do Ministra Klimatu i Środowiska z prośbą o wygenerowanie danych⁹⁷ za lata 2021 i 2022 na potrzeby przygotowywanego przez Zespół Polityki Ekologicznej Raportu z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Opolskiego na lata 2021-2027” za lata 2021-2022.

(akta kontroli str. 2022-2026, 2103-2109, 2134, 2871)

2.3. W okresie objętym kontrolą na terenie województwa opolskiego wzrastała liczba PSZOK z 39 do 52⁹⁸. W Planie Inwestycyjnym⁹⁹ zaplanowano łącznie dziewięć inwestycji polegających na rozbudowie oraz modernizacji PSZOK oraz 42 inwestycje polegające na budowie nowych PSZOK. Zaplanowano powstanie trzech punktów napraw oraz 12 punktów wymiany rzeczy.

Po dokonaniu aktualizacji¹⁰⁰ w Planie Inwestycyjnym przewidziano wybudowanie 74 PSZOK. W zaktualizowanym Planie Inwestycyjnym założono utworzenie sześciu punktów napraw oraz 40 punktów wymiany rzeczy. W przypadku inwestycji polegających na rozbudowie lub modernizacji istniejących PSZOK przewidziano utworzenie pięciu punktów napraw oraz dziewięciu punktów ponownego użycia (wymiany rzeczy). W odniesieniu do liczby rzeczywiście utworzonych punktów napraw i punktów wymiany rzeczy Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *brak jest sprawozdawczości w tym zakresie w latach 2018-2021. W roku 2022 w sprawozdaniu gminnym zawarto jedną tabelę „Informacja o produktach lub częściach produktów niebędących odpadami przyjętych do punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy”, w związku z tym brak jest możliwości rozdzielenia informacji, osobno*

⁹⁵ W sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. z 2023 r. poz.1), które zastąpiło Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1071).

⁹⁶ Dane za 2019 r. zostały przekazane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska pismem z 27 kwietnia 2021 r.

⁹⁷ Zakres danych, o które wnioskowano to informacja dotycząca ilości wytworzonych odpadów przemysłowych (grupy 01-19) na terenie województwa opolskiego w latach 2021 i 2022.

⁹⁸ Tj. w 2018 r. – 39, w 2019 r. – 40, w 2020 r. – 42, w 2021 r. – 50, w 2022 r. – 52.

⁹⁹ Stanowiącym załącznik nr 1 do wpgo.

¹⁰⁰ Treścią uchwały NR XXIII/227/2020 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 27 października 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/306/2017 w sprawie przyjęcia „Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2016-2022 z uwzględnieniem lat 2023-2028”.

dla punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy. Informuję, że po weryfikacji sprawozdań gminnych za rok 2022 ustalono, że żadna gmina nie wykazała informacji o produktach lub o częściach produktów niebędących odpadami przyjętych do punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy.

(akta kontroli str. 2555-2565, 2104)

2.4. W treści wpgo wskazano cele w zakresie gospodarki odpadami wraz z określeniem terminów ich osiągnięcia, w tym cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu oraz określono sposoby monitoringu i oceny wdrażania wpgo.

W ramach celów¹⁰¹ przyjętych w gospodarce odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji, przyjęto m.in.: 1/ zmniejszenie ilości powstających odpadów poprzez ograniczenie marnotrawienia żywności oraz wprowadzenie selektywnego zbierania bioodpadów z zakładów zbiorowego żywienia; 2/ zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji; 3/ doprowadzenie do funkcjonowania systemów zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami; 4/ osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy do 2020 r.; 5/ do 2020 r. udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych w stosunku do wytwarzanych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30%; 6/ do 2025 r. recyklingowi powinno być poddawane 60% odpadów komunalnych.

W przypadku odpadów opakowaniowych przyjęto następujące cele: 1/ zapewnienie odpowiedniej jakości odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie w gospodarstwach domowych; 2/ utrzymanie poziomów odzysku i recyklingu co najmniej na poziomie określonym w załączniku 1 do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁰²; 3/ osiągnięcie i utrzymanie co najmniej poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań wielomateriałowych¹⁰³ (tworzywa sztuczne, aluminium, stal¹⁰⁴, papier i tektura, szkło, drewno) w wysokości 61% odzysku od 2020 r. dla wszystkich ww. rodzajów opakowań oraz recyklingu, również od 2020 r., w wysokości 61% dla papieru i tektury oraz szkła, w wysokości 51% dla aluminium oraz stali, 23,5% dla tworzyw sztucznych, 16% dla drewna; 4/ osiągnięcie i utrzymanie co najmniej poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań po środkach niebezpiecznych, w tym ŚOR, dla opakowań¹⁰⁵ (tworzywa sztuczne, aluminium, stal¹⁰⁶, papier i tektura, szkło, drewno) w wysokości 61% odzysku od 2020 r. dla wszystkich ww. rodzajów opakowań oraz recyklingu, również od 2020 r., w wysokości 61% dla papieru i tektury oraz szkła, w wysokości 51% dla aluminium oraz stali, 23,5% dla tworzyw sztucznych, 16% dla drewna; 5/ wyeliminowanie stosowania nieuczciwych praktyk w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów opakowaniowych; 6/ zwiększenie świadomości użytkowników i sprzedawców środków zawierających substancje niebezpieczne, w tym ŚOR, odnośnie prawidłowego postępowania z opakowaniami po tych produktach.

¹⁰¹ Pkt 10 wpgo (str. 242-243 wpgo).

¹⁰² Dz. U. z 2023 r. poz. 160.

¹⁰³ Według rodzaju materiału przeważającego.

¹⁰⁴ W tym z blacha stalowa.

¹⁰⁵ Według rodzaju materiału przeważającego.

¹⁰⁶ W tym z blacha stalowa.

W przypadku odpadów poużytkowych przyjęto następujące cele:

1/ w gospodarce zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami: a/ wzrost świadomości społeczeństwa oraz przedsiębiorców na temat prawidłowego sposobu postępowania ze zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami; b/ osiągnięcie w 2016 r. i w latach następnych poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w wysokości co najmniej 45% masy wprowadzonych baterii i akumulatorów przenośnych;

2/ w gospodarce użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym¹⁰⁷: a/ zwiększenie świadomości społeczeństwa i przedsiębiorców na temat prawidłowego sposobu postępowania z ZSEE; b/ ograniczenie powstawania odpadów w postaci ZSEE;

3/ w gospodarce pojazdami wycofanymi z eksploatacji przyjęto następujące cele: a/ osiąganie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu odniesionych do masy pojazdów przyjętych do stacji demontażu w skali roku co najmniej na poziomie odpowiednio 95% i 85%; b/ ograniczenie nieuczciwych praktyk w zakresie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (zwiększenie liczby pojazdów wycofanych z eksploatacji kierowanych do legalnych stacji demontażu); c/ ograniczenie liczby pojazdów sprowadzanych z zagranicy bezpośrednio do stacji demontażu w sposób nielegalny.

W wpgo wskazano ponadto 97 wskaźników do monitorowania w celu oceny realizacji i wdrażania wpgo.

Wskaźniki podzielono na ogólne¹⁰⁸ oraz odnoszące się do poszczególnych rodzajów odpadów, tj.: komunalnych (w tym do odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji)¹⁰⁹; niebezpiecznych¹¹⁰; medycznych i weterynaryjnych; niebezpiecznych zawierających PCB¹¹¹; niebezpiecznych zawierających azbest; niebezpiecznych – mogilniki¹¹²; powstających z produktów – oleje odpadowe, baterie i akumulatory¹¹³, sprzęt elektryczny i elektroniczny, pojazdy wycofane z eksploatacji, opakowania i odpady opakowaniowe (po środkach niebezpiecznych oraz inne opakowania), zużyte opony; odpadów pozostałych – z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej; odpadów pozostałych – KOS¹¹⁴; odpadów pozostałych – ulegających biodegradacji – innych niż komunalne; odpadów pozostałych – odpady z wybranych gałęzi gospodarki.

W wpgo wskazano, że do czasu utworzenia BDO źródła danych do monitorowania celów będą stanowić dane publikowane przez GUS, dane WIOŚ w Opolu oraz bazy danych Urzędu. Docelowo, zgodnie z Kpgo oraz uod, źródłem danych powinna być również baza danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami.

W wpgo wskazano, że *ocena realizacji zadań wyznaczonych w niniejszym dokumencie będzie przeprowadzana w formie sprawozdania obejmującego okres 3 lat kalendarzowych według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego okres sprawozdawczy. Sprawozdanie z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przygotowuje Zarząd Województwa, przedkłada je Sejmikowi Województwa w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.*

¹⁰⁷ Dalej: ZSEE.

¹⁰⁸ Na przykład: masa odpadów wytworzonych – ogółem; odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych recyklingowi organicznemu; Odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych unieszkodliwianiu metodami biologicznymi (procesy fermentacji oraz kompostowania).

¹⁰⁹ Na przykład: udział odpadów komunalnych selektywnie zebranych w ogólnej masie odpadów; masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazana na składowiska odpadów; moce przerobowe spalarni zmieszanych odpadów komunalnych.

¹¹⁰ Na przykład: odsetek masy wytworzonych odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi; masa selektywnie zebranych odpadów niebezpiecznych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych.

¹¹¹ Polichlorowane bifenyle.

¹¹² Jeden wskaźnik: liczba mogilników pozostała do zlikwidowania.

¹¹³ Na przykład: osiągnięty poziom zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych; osiągnięty poziom wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów kwasowo-olowiowych.

¹¹⁴ Komunalne odpady stałe.

W wpgo wskazano¹¹⁵, w odniesieniu do zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, że Marszałek odpowiada jedynie za sporządzanie corocznie sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i przekazanie go ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Jako jednostki odpowiedzialne za realizację pozostałych zadań¹¹⁶ wskazano m.in. gminy, związki międzygminne, przedsiębiorców oraz organy wykonawcze gmin.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono bieżącego monitoringu osiąganych celów i realizowanych działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu, a także osiąganych efektów w odniesieniu do założeń określonych w wpgo, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2638-2648)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpływały sprawozdania podmiotów złożone na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹¹⁷, ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁸ oraz uod. W toku weryfikacji sprawozdań składanych na podstawie ustawy o opakowaniach nie wnioskowano o przedłożenie dokumentów źródłowych, na podstawie których zostały one sporządzone, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 25 września 2023 r. złożonych zostało:

- 406 sprawozdań¹¹⁹ z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz 1 238 ich korekt¹²⁰;
- 7 441 sprawozdań¹²¹ o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi¹²² oraz 2 748 ich korekt¹²³;
- 24 718 sprawozdań¹²⁴ na podstawie art. 74a i art. 75 uod oraz 9 682 ich korekt¹²⁵.

Pracownicy RGO wzywali podmioty składające sprawozdania o dokonanie w nich korekt błędnych danych i informacji. W dziewięciu z 27 przypadków¹²⁶ objętych próbą kontrolną nastąpiło to jednak z naruszeniem przepisów uod i ucpg.

Badanie przeprowadzone na próbie 17 sprawozdań złożonych przez 10 podmiotów¹²⁷ wykazało, że w Urzędzie weryfikowano dane przekazane w sprawozdaniach

¹¹⁵ Tabela 134 Harmonogram realizacji zadań.

¹¹⁶ M.in. wdrażanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym selektywnego zbierania odpadów; doskonalenie metod prowadzenia selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

¹¹⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 1658, dalej: ustawa o opakowaniach.

¹¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, dalej: ucpg.

¹¹⁹ Odpowiednio: w roku 2018 – 61 sprawozdań (Złożonych przez 60 gmin i Związek Międzygminny „Czysty Region” zrzeszający do 31 grudnia 2020 r. 11 gmin (<https://www.czystyregion.pl/zmcir/kontakt-do-gmin-czlonkowskich-zwiazku.html>); sytuacja analogiczna w roku 2019.), w roku 2019 – 61, w 2020 r. – 71 sprawozdań (Sprawozdania złożone przez 60 gmin i 11 sprawozdań złożonych przez Związek Międzygminny „Czysty Region” zrzeszający 11 gmin – dla każdej gminy Związek Międzygminny „Czysty Region” złożył odrębne sprawozdanie; sytuacja analogiczna w latach 2021-2023.), w roku 2021 – 71, w roku 2022 – 71, w roku 2023 – 71.

¹²⁰ Odpowiednio: w roku 2018 – 58, w roku 2019 – 77, w roku 2020 – 80, w roku 2021 – 271, w roku 2022 – 527, w roku 2023 – 225.

¹²¹ Odpowiednio: w roku 2018 – 296, w roku 2019 – 367, w roku 2020 – 892, w roku 2021 – 1 895, w roku 2022 – 1 966, w roku 2023 – 2 025.

¹²² Sprawozdania złożone na podstawie art. 73 ust. 1 uod

¹²³ Odpowiednio: w roku 2018 i 2019 – brak danych, w roku 2020 – 648, w roku 2021 – 881, w roku 2022 – 556, w roku 2023 – 663.

¹²⁴ Odpowiednio: w roku 2018 – 3 370, w roku 2019 – 3 520, w roku 2020 – 1 328, w roku 2021 – 3 375, w roku 2022 – 6 420, w roku 2023 – 6 705.

¹²⁵ Odpowiednio: w roku 2018 i 2019 – brak danych, w roku 2020 – 1 992, w roku 2021 – 2 996, w roku 2022 – 3 219, w roku 2023 – 1 475.

¹²⁶ Badaniem objęto 10 sprawozdań złożonych przez gminy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz 17 sprawozdań złożonych przez 10 podmiotów – wytwórców odpadów na podstawie przepisów ustawy o odpadach (10 spraw, z czego w jednej sprawie złożonych zostało osiem sprawozdań – dotyczy Kaufland Polska Markety Sp. z o. o. Sp. k.).

¹²⁷ Dot. spraw: 1/ DOŚ-IV.7245.5.239.2019 (sprawa dotycząca podmiotu Kaufland Polska Markety Sp. z o. o. Sp. k., który złożył osiem sprawozdań za 2018 r.), 2/ DOŚ-IV.7245.5.2985.2019, 3/ DOŚ-RGO.7245.17.2023, 4/ DOŚ-RGO.7245.9.50.2022, 5/ DOŚ-RGO.7245.10.3.2022, 6/ DOŚ-RGO.7245.10.3947.2022, 7/ DOŚ-

złożonych na podstawie uod, a w przypadku stwierdzenia niezgodności wykazanych danych ze stanem faktycznym podejmowano działania zmierzające do skorygowania sprawozdań przez podmiot. W trzech przypadkach działania te przeprowadzono w sposób nieprawidłowy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie przeprowadzone na próbie 10 sprawozdań złożonych na podstawie ucpg wykazało, że weryfikowano przedmiotowe dokumenty, a w sytuacji wykazania przez podmioty danych niezgodnych ze stanem faktycznym lub budzącym wątpliwości, podejmowano działania zmierzające do złożenia przez podmiot korekty sprawozdania. W sześciu na osiem przypadków działania te polegały na kierowaniu pisemnych informacji za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefonicznej rozmowy z przedstawicielami podmiotów, co było niezgodne z przepisem art. 9r ust. 2 ucpg i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Urząd nie zawiadamiał WIOŚ o wezwaniach do skorygowania sprawozdań składanych za pośrednictwem systemu JAP-BDO, pomimo takiego obowiązku wskazanego w uod. Począwszy od 2020 r., nie zawiadamiano tego organu na podstawie art. 9r ust. 3 ucpg, o kierowanych wezwaniach do złożenia korekty sprawozdania, co również zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Marszałek nie przekazał także w ustawowym terminie, tj. do 31 grudnia 2020 r.¹²⁸ Ministrowi Klimatu i Środowiska sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2019, co zostało opisane wraz z pozostałymi zaniechaniami w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W Urzędzie prowadzono zbiór dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach, jednak Marszałek nie wydawał¹²⁹ decyzji zobowiązujących przedsiębiorców do przedłożenia dokumentów ewidencji o odpadach, dokumentów potwierdzających recykling, w tym poza granicami kraju. Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że nie było to konieczne z uwagi na przeprowadzone kontrole w zakresie przestrzegania i stosowania przez przedsiębiorców ww. ustawy.

(akta kontroli str. 1658, 1767-1779b, 2173a, 2256-2257, 2261, 2573-2574, 2263)

2.6. W DOŚ nie posiadano informacji o liczbie podmiotów, które w latach 2018-2023 (II kwartał), na terenie województwa opolskiego prowadziły przetwarzanie odpadów w procesach recyklingu oraz którym z tych podmiotów zostały wydane decyzje w zakresie uznania substancji lub produktu za produkt uboczny.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że nie ma możliwości wygenerowania informacji dotyczących wyżej wskazanych podmiotów oraz poinformował, że *DOŚ nie prowadzi innych baz danych czy rejestrów, gdzie ww. dane mogłyby być gromadzone w celu wygenerowania raportów*.

W latach 2018-2023 (II kwartał) pracownicy DOŚ prowadzili kontrole podmiotów prowadzących odzysk i recykling odpadów lub zobowiązanych do zapewnienia określonych w przepisach poziomów odzysku i recyklingu odpadów na terenie województwa opolskiego. Dyrektor DOŚ wskazał, że wiedzę o ilości podmiotów podlegających kontroli pozyskiwano z systemu SOZAT – *Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska w module Rejestr DPO i DPR*. Jak poinformował Dyrektor DOŚ, *nie wystąpiły przypadki, w których zawiadomiono na podstawie ustaleń kontroli inne organy*.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. nie kontrolowano realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych, co również opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

RG0.7245.9.3722.2023, 8/ DOŚ-RG0.7245.9.4.2022, 9/ DOŚ-RG0.7245.9.141.2022, 10/ DOŚ RGO.7245.9.314.2022.

¹²⁸ Art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa Sars-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875), dalej: ustawa osłonowa, w powiązaniu z art. 9s ust. 2 ucpg).

¹²⁹ W okresie 1 stycznia 2018 r. – 27 września 2023 r.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu uczestniczyli w kontrolach przeprowadzanych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹³⁰. I tak: w 2018 r. – w dziewięciu kontrolach, w 2019 r. – 12, w 2020 r. – ośmiu, w 2021 r. – sześciu, w 2022 roku trzech, w pierwszym półroczu 2023 r. – w jednej kontroli¹³¹.
(akta kontroli str. 2087-2097, 2267)

2.7. W latach 2018 – 2023 (do 20 września 2023 r.) w Urzędzie nie odnotowano wpływu skarg i wniosków dotyczących braku działań lub nieprawidłowości w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu.

(akta kontroli str. 2653)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie monitorowano realizacji wpgo, nie dokonano przeglądu i analizy danych wskazujących na stopień osiągnięcia założonych celów oraz wskaźników w zakresie odpadów poużytkowych, opakowaniowych i komunalnych. Zaniechanie to świadczyło o braku wymaganej rzetelności działań w zakresie pozyskiwania informacji o postępach w realizacji założeń przyjętych w wpgo. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (nr 6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”, o którym mowa w części II lit. B „Cele i zarządzanie ryzykiem”) wykonanie zadań i osiąganie celu należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Powyższy obowiązek wynikał również z zapisów wpgo, w którym wskazano, że *ocena realizacji zadań wyznaczonych w niniejszym dokumencie będzie przeprowadzana w formie sprawozdania obejmującego okres 3 lat kalendarzowych według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego okres sprawozdawczy*.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *brak zwiększenia liczby zatrudnionych pracowników w RGO, w związku ze zwiększeniem ilości zadań będących w kompetencji Referatu miał największy wpływ na niesporządzenie Sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019*. Dyrektor DOŚ dodatkowo wyjaśnił, że *gdyby w początkowej fazie wdrażania BDO nastąpiło odpowiednio duże zwiększenie etatyzacji, zatrudnienie pracowników i ich stopniowe wdrażanie do realizacji zadań będących w kompetencji Referatu, przy równoczesnym wykorzystaniu pracowników z innych Referatów Departamentu Ochrony Środowiska czy pracowników z innych Departamentów w krytycznych momentach pracy Referatu, sprawozdanie (...) mogłoby zostać opracowane*.

Z-ca Dyrektora DOŚ wyjaśniła również, że analizy wdrażania poszczególnych celów dokonuje się na podstawie informacji będących w posiadaniu organu, których źródłem jest sprawozdawczość przekazywania i weryfikowana przez organ, decyzje w zakresie gospodarowania odpadami oraz informacje pozyskane przez organ np. od gmin, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz podmiotów zajmujących się gospodarką odpadami. Z-ca Dyrektora DOŚ wskazała też, że *z realizacji planów gospodarki odpadami sporządzane są sprawozdania, obejmujące okres trzech lat kalendarzowych (...) mające zawierać informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów*.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że w treści wpgo, jako źródła danych do przeprowadzania oceny i monitorowania wdrażania poszczególnych celów, wskazano na dane publikowane przez GUS, dane WIOŚ w Opolu oraz bazy danych Urzędu. Tym samym w wpgo wskazano źródła pozyskania informacji niezależnych od WSO, a następnie BDO, co potwierdza, że dane do monitorowania

¹³⁰ Wskazanych w art. 11 ust. 4b uod.

¹³¹ Łącznie w okresie lat 2018-2023 (I połowa) pracownicy Urzędu uczestniczyli w 39 kontrolach prowadzonych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

poszczególnych wskaźników i celów można było uzyskiwać nawet w przypadku braku funkcjonalności modułu Sprawozdawczość w systemie BDO.

(akta kontroli str. 158, 163, 168, 173, 178, 183, 2022-2026, 2297-2298)

2. W Urzędzie nieterminowo weryfikowano sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami, co stanowiło naruszenie przepisów art. 77 ust. 1 uod¹³², a wezwania do złożenia korekty tych sprawozdań - wbrew art. 77 ust. 2 tej ustawy - nie były kierowane za pośrednictwem systemu BDO.

Na podstawie przeprowadzonego badania stwierdzono, że w przypadku trzech sprawozdań ich weryfikacja nastąpiła po upływie ustawowego terminu. I tak: 1/ w sprawie nr DOŚ-RGO.7245.10.3.2022 wezwano podmiot do złożenia korekty 30 września 2023 r., tj. 365 dni po ustawowym terminie, a w konsekwencji zweryfikowano przedmiotowe sprawozdanie 10 października 2022 r., tj. 375 dni po ustawowym terminie, 2/ w sprawie nr DOŚ-RGO.7245.10.3947.2022 sprawozdanie zweryfikowano 14 grudnia 2022 r., tj. 440 dni po terminie, 3/ w sprawie nr DOŚ-RGO.7245.9.3722.2023 sprawozdanie zweryfikowano 1 sierpnia 2023 r., tj. 305 dni po terminie.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że ze względu na brak zwiększenia zatrudnienia pracowników w Referacie Gospodarki Odpadami i bardzo duży zakres obowiązków realizowanych przez małą liczbę pracowników nie dostosowaną do ilości spraw i terminów ich załatwienia, ustalono dla pracowników do realizacji zadania priorytetowe. W związku z powyższym weryfikacja sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami została przesunięta w czasie. Dyrektor DOŚ poinformował również, że faktyczna weryfikacja sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami rozpoczęła się dopiero w maju 2021 r.

Ponadto w trzech przypadkach, działania podjęte na rzecz korekty sprawozdań naruszały art. 77 ust. 2 uod, zgodnie z którym wezwanie do korekty przekazuje się za pośrednictwem BDO. W dwóch przypadkach pracownicy Urzędu przekazali przedstawicielowi podmiotu niezbędne do skorygowania sprawozdania informacje drogą telefoniczną¹³³, natomiast w trzecim - pocztą e-mail¹³⁴.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że wiodącym sposobem informowania o brakach w sprawozdawczości ma być w pierwszej kolejności kontakt telefoniczny z podmiotem i przeprowadzenie konsultacji odnośnie koniecznego zakresu złożenia korekty. Dyrektor DOŚ zaznaczył, że taki sposób postępowania wydawał się zdecydowanie bardziej skuteczny niż wysyłanie do podmiotów wezwań, na które organ nie miał gwarancji, że podmiot odpowie w wyznaczonym terminie, ponieważ nie został wdrożony w JAP-BDO system powiadamiania o przekazaniu przez organ wezwania. To stanowiło dla organu bardzo duży problem związany z ustaleniem upływu 14 dni od daty otrzymania wezwania, o którym mowa w art. 77 ust. 2 ustawy o odpadach. Dyrektor DOŚ podkreślił, że mając do wyboru sposób weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami: kontakt telefoniczny i wiarygodne dane albo wezwanie organu, dane nieprawdziwe lub ich brak, ze względu na obowiązek monitorowania strumienia odpadów wytwarzanych/ przetwarzanych/zbieranych na terenie województwa do innych celów, m.in. w zakresie ustalania potrzeb budowania instalacji do przetwarzania odpadów w województwie czy opracowania strategicznych dokumentów uznano, że jednak kontakt telefoniczny i uzyskanie dane wiarygodnych danych, są dla organu priorytetowe. Uznano, że taki sposób załatwiania spraw przyczyni się do prowadzenia racjonalnej gospodarki odpadami w województwie.

¹³² Tj. do 30 września roku następującego po roku sprawozdawczym lub do 31 grudnia 2020 r. – w przypadku sprawozdania za rok 2019.

¹³³ Dotyczyło to spraw: 1/ nr DOŚ-RGO.7245.9.50.2022, 2/ nr DOŚ-RGO.7245.10.3.2022.

¹³⁴ Dotyczyło to sprawy nr DOŚ-RGO.7245.9.4.2022.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ustawodawca wskazał w przepisach prawa obligatoryjny sposób informowania o konieczności dokonania korekty sprawozdań, tj. za pośrednictwem BDO, nie przewidując innych alternatywnych form przekazywania takich informacji.

(akta kontroli str. 1655-1657, 1779-1779b)

3. W ramach weryfikacji sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi wzywano organ wykonawczy gminy do ich uzupełnienia/poprawienia bez wyznaczenia terminu na dokonanie tej czynności lub wyznaczając inny termin niż wynikający z art. 9r ust. 2 ucp¹³⁵. Nie zawiadamiano również WIOŚ o stwierdzonych naruszeniach, co było niezgodne z przepisem art. 9r ust. 3 ucp¹³⁵.

Przeprowadzone badanie na próbie 10 sprawozdań wykazało, że w przypadku:

- czterech sprawozdań wezwano wójta do uzupełniania/poprawienia przedmiotowego sprawozdania, bez wyznaczenia terminu lub wyznaczając inny termin na dokonanie tej czynności niż wynikający z art. 9r ust. 2 ucp¹³⁵;

- ośmiu sprawozdań¹³⁶, wbrew regulacjom zawartym w art. 9r ust. 3 ucp¹³⁵, nie skierowano zawiadomienia do WIOŚ.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *nie zawiadomiono WIOŚ, ponieważ od 2019 r. sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi były przekazywane wyłącznie za pośrednictwem JAP-BDO. Gminy składały sprawozdania/korekty sprawozdań tylko elektronicznie, wysyłając je jednocześnie do marszałka województwa, jak i do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W związku z tym, termin wysyłki sprawozdań/korekt sprawozdań oraz ich doręczenia w systemie, były takie same w przypadku obu organów. Dodatkowo Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ma wgląd do wezwań, które są wysyłane do gmin przez organ.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustawodawca nie wskazał w ucp¹³⁵ przesłanek (podstawy prawnej) zwalniających z obowiązku zawiadomienia WIOŚ o kierowanym do podmiotu wezwaniu do złożenia korekty sprawozdania.

Przedmiotowe badanie wykazało również, że w czterech¹³⁷ spośród 10 sprawozdań objętych próbą badawczą wezwania lub kolejne wezwania kierowano za pośrednictwem poczty elektronicznej e-mail¹³⁸ i/lub kontaktowano się telefonicznie¹³⁹. Nie wyznaczano jednak terminów do złożenia korekty lub wyznaczano je w sposób niezgodny z art. 9r ust. 2 ucp¹³⁵. Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *pracownicy UMWO preferowali kontakt telefoniczny lub mailowy z pracownikami gmin w sprawie złożenia korekt sprawozdań komunalnych, ze względu na możliwy szybszy czas załatwienia sprawy.*

(akta kontroli str. 1645, 1659, 1768-1772, 1775-1776, 1778, 2263, 2784-2804)

4. W Urzędzie nie wnioskowano o przedłożenie dokumentów źródłowych na potrzeby weryfikacji sprawozdań składanych przez podmioty na podstawie ucp¹³⁵, uod i ustawy o opakowaniach. Stanowiło to przejaw nierzetelnego działania w zakresie realizacji obowiązku weryfikacji sprawozdań, o którym mowa w art. 9r ust. 1 ucp¹³⁵ oraz art. 77 ust. 1 uod w związku z art. 52. ust. 3 ustawy o opakowaniach.

¹³⁵ Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, marszałek województwa wzywa wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 30 dni, a w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne wezwanie - w terminie 14 dni.

¹³⁶ Sprawy, w których wystosowano wezwanie: 1/ nr DOŚ-IV.7245.11.22.2019, 2/ nr DOŚ-IV.7245.11.66.2019, 3/ nr DOŚ-IV.7245.371.40.2020, 4/ nr DOŚ-IV.7245.371.69.2020, 5/ nr DOŚ-IV.7245.16.76.2021, 6/ nr DOŚ-IV.7245.16.117.2021, 7/ nr DOŚ-RGO.7245.12.79.2022; w tym dwie sprawy, w których przekazano informację do WIOŚ: 1/ DOŚ-IV.7245.11.22.2019, 2/ nr DOŚ-IV.7245.11.66.2019.

¹³⁷ Dot. spraw: 1/ nr DOŚ-IV.7245.371.69.2020, 2/ nr DOŚ-IV.7245.371.40.2020, 3/ nr DOŚ-IV.7245.16.117.2021, 4/ nr DOŚ-RGO.7245.11.64.2023.

¹³⁸ Dot. spraw: 1/ nr DOŚ-RGO.7245.11.64.2023, 2/ nr DOŚ-IV.7245.371.69.2020.

¹³⁹ Dot. spraw: 1/ nr DOŚ-IV.7245.371.40.2020, 2/ nr DOŚ-IV.7245.16.117.2021.

Badanie przeprowadzone na próbie 27 sprawozdań złożonych przez 10 podmiotów¹⁴⁰ wykazało, że w procesie weryfikacji sprawozdań w żadnym przypadku pracownicy Urzędu nie zwracali się do podmiotu składającego sprawozdanie o przedłożenie dokumentów źródłowych.

W odniesieniu do sprawozdań z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przekazywanych Marszałkowi przez gminy, Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *pracownicy Urzędu otrzymywali sprawozdania komunalne do weryfikacji i sprawdzali treść sprawozdań oraz informacje zawarte w poszczególnych działach/tabelach, pod kątem zgodności, np. kodów odpadów, rodzajów odpadów, mas odpadów, sposobu zagospodarowania odpadów – wskazania właściwych procesów oraz wskazanych instalacji, w których wykonywane były te procesy. Weryfikowano sumy mas odpadów, bilanse pomiędzy poszczególnymi działami/tabelami oraz sposób obliczania poziomów, wymaganych przepisami prawa.* Dyrektor poinformował również, że w celu rzetelnej weryfikacji informacji zawartych w przedmiotowych sprawozdaniach, *pracownicy UMWO musieli otrzymać od gmin prawidłowo wypełnione załączniki*¹⁴¹. Dyrektor DOŚ podkreślił, że *dopiero w oparciu o dane z załączników pracownicy UMWO mogli w pełni zweryfikować dane zawarte w sprawozdaniach komunalnych.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane przez Dyrektora DOŚ załączniki do sprawozdań nie są dokumentami źródłowymi, w oparciu o które sporządzone zostały gminne sprawozdania z realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

Treść sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami¹⁴², jak wyjaśnił Dyrektor DOŚ, *weryfikowana jest w odniesieniu do wpisu w rejestrze, posiadanych przez podmiot decyzji, wpisami w CEiDG, KRS bądź bazą REGON, ale także w odniesieniu do danych ze sprawozdania z roku poprzedniego.* Dyrektor DOŚ podkreślił, że szczegółowy sposób weryfikacji sprawozdań *nie został określony w przepisach prawa, w związku z tym pracownicy Referatu dokonywali i dokonują wszelkich niezbędnych czynności w celu właściwej weryfikacji tych sprawozdań.*

W zakresie sprawozdań składanych przez podmioty na podstawie przepisów ustawy o opakowaniach Dyrektor DOŚ poinformował, że *weryfikacja sprawozdań tego nie wymagała.* Dyrektor DOŚ zaznaczył również, iż *od momentu wejścia w życie obowiązku składania sprawozdań wyłącznie w wersji elektronicznej, nieprawidłowości dotyczyły głównie zastosowania błędnej jednostki masy, błędnie obliczonej opłaty produktowej oraz wypełnienia niewłaściwych działów i tabel, a także rodzajów sprawozdań.* Dodatkowo, jak zaznaczył Dyrektor DOŚ, *istnieje możliwość porównania masy wprowadzonych opakowań do lat poprzednich poprzez układ sprawozdania (wykazanie masy z roku poprzedniego) oraz system Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska – w module opakowania, który umożliwia gromadzenie i weryfikację danych wymienionych w sprawozdaniu.*

Dyrektor DOŚ dodatkowo poinformował, że *ustawodawca, w ustawie o odpadach i ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie przedstawił definicji*

¹⁴⁰ Badaniem objęto 10 sprawozdań złożonych przez gminy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz 17 sprawozdań złożonych przez 10 podmiotów – wytwórców odpadów na podstawie przepisów ustawy o odpadach (10 spraw, z czego w jednej sprawie złożonych zostało osiem sprawozdań – dotyczy Kaufland Polska Markety Sp. z o. o. Sp. k.).

¹⁴¹ W 2018 i 2019 r. gminy musiały uzupełnić załącznik nr 1 dotyczący obliczenia poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Do sprawozdania za 2019 r. dodatkowo należało przesłać załącznik nr 2, dotyczący obliczania poziomu recyklingu. Do sprawozdania za rok 2020, obowiązywały te same załączniki jak w 2019 r. Do sprawozdania za rok 2021, należało sporządzić załącznik nr 1 dotyczący poziomów składowania za 2020 i 2021 rok oraz załącznik nr 3, który obowiązywał także w 2022 r. dotyczący obliczania pozostałych poziomów.

¹⁴² Do 2018 r. określanych jako zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania tymi odpadami oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

„weryfikacji”, nie wyjaśnił także w objaśnieniach, co oznacza słowo – czynność „weryfikacja” i nie wskazał w jaki sposób powinna być ona prowadzona. W związku z tym jest to pojęcie w różny sposób interpretowane przez różne urzędy. Ponadto Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie ustaliło jednolitej procedury weryfikacji sprawozdań, która byłaby stosowana przez wszystkie urzędy. Dyrektor DOŚ wyjaśnił również, że przepisy uod i ucpg nie nakładają na organ obowiązku opracowania wewnętrznych uregulowań związanych z udokumentowaniem procesów weryfikacji sprawozdań, tym samym nie wdrożono w Urzędzie procedur, czy też instrukcji regulujących ten proces.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wskazane czynności ograniczały się do sprawdzenia poprawności sporządzonych sprawozdań pod względem formalnym, m.in. wykorzystania właściwego formularza, poprawności wyników obliczeń, czy użycia właściwych jednostek. Nie weryfikowano jednak, czy dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne ze stanem faktycznym. Powyższe zdaniem NIK mogło wynikać z nieopracowania metodyki oraz niewdrożenia narzędzi w zakresie analizy i weryfikacji sprawozdań składanych przez podmioty. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej (Nr 10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”, o którym mowa w części II lit. C „Mechanizmy kontroli”) procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

(akta kontroli str. 1658-1660, 1663-1664, 1767-1779b, 2173a, 2218, 2256-2257, 2261, 2263, 2573-2574)

5. Sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. zostało przekazane ministrowi właściwemu do spraw klimatu z naruszeniem terminu wynikającego z przepisów art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁴³ i art. 9s ust. 2 ucpg.

Przedmiotowe sprawozdanie należało złożyć Ministrowi Klimatu i Środowiska do dnia 31 grudnia 2020 r., a z dokumentów zgromadzonych w toku kontroli wynikało, że dokument został przekazany dopiero 19 maja 2022 r., tj. 504 dni po terminie wskazanym w ustawie.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOŚ, termin ten nie został dochowany z przyczyn obiektywnych spowodowanych absencją pracowników Referatu Gospodarki Odpadami wynikającą ze zwolnień lekarskich, opieki nad dziećmi w okresie pandemii. Natomiast Członek Zarządu sprawujący nadzór nad DOŚ poinformował, że po powzięciu informacji o przyczynach niemożności przygotowania przedmiotowego sprawozdania, a w konsekwencji braku możliwości złożenia tego dokumentu, oraz uzyskaniu informacji w sprawie złożenia wniosku o zwiększenie etatyzacji w lutym 2021 r. podjął się rozmów z Panią Sekretarz na temat możliwości dalszego zwiększenia liczby etatów, o które zawnioskował Dyrektor DOŚ, czego efektem było zwiększenie liczby etatów w RGO.

(akta kontroli str. 1646, 2264, 2570-2571)

6. W planach kontroli na lata 2021-2023 nie uwzględniono sześciu podmiotów wycofanych z pierwotnego planu kontroli na 2020 r.¹⁴⁴ W konsekwencji takiego

¹⁴³ Dz. U. z 2020 r., poz. 875.

¹⁴⁴ W 2018 r. zaplanowano i zrealizowano dwie kontrole, w 2019 r. - pięć, w 2021 r. - cztery, w 2022 r. - sześć, w 2023 r. (I połowa) zaplanowano i zrealizowano jedną kontrolę. W 2020 r. zaplanowano pierwotnie 10 kontroli, a w wyniku modyfikacji planu przeprowadzono cztery kontrole.

działania nie przeprowadzono kontroli wobec tych podmiotów co było działaniem nierzetelnym w zakresie sporządzania planów kontroli.

Dyrektor DOŚ poinformował, że *przypadki niezrealizowanych kontroli w 2020 r. wynikły z powodu pandemii koronawirusa Sars-cov-2. Kontrole zostały wycofane z planu kontroli na 2020 r. ze względu na bezpieczeństwo pracowników i na ograniczenie ryzyka zarażenia koronawirusem Sars-cov-2.* Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że *podmioty wycofane z Planu kontroli na 2020 r. nie zostały ponownie wprowadzone do planów kontroli na lata 2021-2023 z powodu oczywistej pomyłki.* Dyrektor DOŚ zapewnił również, że *ww. podmioty zostaną niezwłocznie sprawdzone pod względem wypełniania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.*

(akta kontroli str. 2094, 2096, 2472-2496, 2649, 2886)

7. W Urzędzie nierzetelnie wykonywano zadanie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy w zakresie objętym właściwością Marszałka, gdyż nie kontrolowano realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych.

W latach 2018-2023 (II kwartał) Marszałek wydał 39 decyzji uznających zgłoszony przedmiot lub substancję za produkt uboczny¹⁴⁵, co zostało opisane w obszarze I pkt 5 wystąpienia pokontrolnego. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2023 r. w żadnym z tych przypadków nie przeprowadzono kontroli w zakresie realizacji postanowień zawartych w przedmiotowych decyzjach. Zgodnie z art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie właściwości organu.

Jak wyjaśnił Dyrektor DOŚ, *wskazany przepis prawa dotyczy kontrolowania przepisów o ochronie środowiska (...), w który, zgodnie z definicją ochrony środowiska, nie wpisują się obowiązki zawarte w decyzjach dotyczących produktów ubocznych, wydawanych w oparciu o przepisy ustawy o odpadach. (...) Mając na względzie powyższe, zdaniem organu, nie posiada on kompetencji do kontroli podmiotów w zakresie decyzji dotyczących produktów ubocznych.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 379 Prawo ochrony środowiska, nadaje uprawnienia Marszałkowi do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Tym samym przedmiotowa regulacja umożliwia podejmowanie rzetelnych działań mających na celu realizację postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych.

(akta kontroli str. 1064-1078)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania nadzorcze w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.

W Urzędzie nie monitorowano realizacji wpgo, w tym nie dokonano przeglądu i analizy danych wskazujących na stopień osiągnięcia założonych celów w zakresie odpadów poużytkowych, opakowaniowych oraz odpadów komunalnych. W kontrolowanej jednostce nie posiadano pełnej wiedzy w zakresie liczby podmiotów, które w latach 2018-2023 (II kwartał) prowadziły na terenie województwa opolskiego działalność w zakresie przetwarzania odpadów w procesach recyklingu oraz dla ilu z tych podmiotów wydano w tym okresie decyzje w zakresie produktów ubocznych oraz nie przeprowadzono kontroli postanowień w nich zawartych.

¹⁴⁵ Dotyczy 37 decyzji uznających zgłoszony przedmiot lub substancję za produkt uboczny oraz dwóch decyzji uznających i odmawiających uznania zgłoszonego przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

IV. 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 Działania na rzecz zaspokojenia potrzeb kadrowych Departamentu Ochrony Środowiska nie były podejmowane niezwłocznie, jak też nie były w pełni skuteczne. W wielu przypadkach stanowiło to przyczynę braku prawidłowej realizacji zadań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. Dlatego też, zdaniem NIK, zasadne jest wzmocnienie kontroli zarządczej w tym obszarze, w tym poprzez odpowiednie - w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb - zarządzanie ryzykiem kadrowym.

- Wnioski
1. Kontynuowanie i zintensyfikowanie podjętych działań mających na celu uchwalenie *Planu gospodarki odpadami dla województwa opolskiego na lata 2023-2028 z uwzględnieniem lat 2029-2034*.
 2. Sporządzenie i przedłożenie Sejmikowi Województwa oraz Ministrowi Klimatu i Środowiska sprawozdania z realizacji wpgo za lata 2017-2019.
 3. Bieżące monitorowanie osiągnięcia celów założonych w wpgo.
 4. Podjęcie działań zmierzających do rzetelnej, bieżącej i terminowej realizacji wszystkich spraw z zakresu gospodarki odpadami przypisanych departamentowi DOS.
 5. Wzmocnienie nadzoru nad terminowością i rzetelnością wprowadzania danych do systemu BDO.
 6. Podjęcie działań mających na celu terminową i rzetelną weryfikację sprawozdań składanych przez podmioty na podstawie przepisów ucpg, uod i ustawy o opakowaniach.
 7. Uwzględnienie w planach kontroli na kolejny okres podmiotów wycofanych z planu kontroli na 2020 r.
 8. Kierowanie zawiadomień do WIOŚ dotyczących naruszeń przepisów wynikających z ucpg, uod i ustawy o opakowaniach.
 9. Rozważenie możliwości opracowania metodyki oraz wdrożenia narzędzi w zakresie analizy i weryfikacji sprawozdań składanych przez podmioty na podstawie przepisów ucpg, uod i 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 Opolu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 24 listopada 2023 r.

Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli
Miron Rokujżo	Delegatura w Opolu
Główny specjalista kontroli państwowej	Dyrektor
	Iwona Zyman
/-/	/-/
.....	
<i>podpis</i>	<i>podpis</i>

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK, w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1) zastąpienie:

- a) użytego na str. 25 w przypisie nr 132 wyrażenia *Wskazanych w art. 4b uod.*, wyrażeniem *Wskazanych w art. 11 ust. 4b uod.*,
- b) użytej na str. 28 w wierszu 9 od góry cyfry 17, cyfrą 27,
- c) użytego na str. 29 w wierszu 15 od dołu wyrażenia SARS-CoV-2145, wyrażeniem SARS-CoV-2¹⁴⁵.

Opole, 3 stycznia 2024 r.

	Dyrektor
	Delegatury w Opolu
	Iwona Zyman
	/ – /
	
Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Janusz Madej, Wicedyrektor Delegatury w Opolu	Wicedyrektor Delegatury Delegatura w Opolu
	Janusz Madej
	/ – /
	
	<i>podpis</i>