



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.410.6.1.2024

Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40
70-421 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/040 Postępowanie z olejami odpadowymi.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ¹ ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² , od 29 listopada 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Anna Jończyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/88/2024 z 8 maja 2024 r. (akta kontroli str. 1, 225-234)

¹ Dalej: Urząd lub jednostka kontrolowana.

² Dalej: Marszałek lub kierownik jednostki kontrolowanej.

³ 17 września 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W obowiązujących w Województwie Zachodniopomorskim⁶ w latach 2020-2024 Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami⁷ prawidłowo uwzględniono dane i informacje z zakresu gospodarki olejami odpadowymi. Projekty WPGO zostały opracowane przez Wydział Ochrony Środowiska⁸ Urzędu na podstawie danych z Wojewódzkiego Systemu Odpadów⁹ i podlegały opiniowaniu zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰. WPGO zawierały analizę aktualnego stanu gospodarki olejami odpadowymi w Województwie. W ww. WPGO - bazujących na Krajowym Planie Gospodarki Odpadami¹¹ - określono przyjęte cele w zakresie gospodarki odpadami, kierunki działań dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów i kształtowania systemu gospodarki odpadami, sposób monitoringu i oceny wdrażania WPGO. Urząd nie posiadał rzetelnych danych niezbędnych do opracowania Sprawozdania z realizacji WPGO¹² w zakresie olejów odpadowych, co było wynikiem braku możliwości ich generowania z Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami¹³ oraz konieczności opierania się na informacjach przekazywanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁴. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego¹⁵ terminowo przedłożył SWPGO Ministrowi Klimatu i Środowiska. Od 2020 r. Urząd prowadził i aktualizował BDO m.in. w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, jednak nie zawsze zgodnie z terminem wskazanym w art. 53 ust. 1 uod. Złożone wnioski rejestracyjne/aktualizacyjne zaakceptowane przez Urząd zawierały wszystkie wymagane dane i dokumenty. W kontrolowanym okresie Urząd nie zidentyfikował żadnego podmiotu, który nie wywiązał się z obowiązku złożenia wniosku (o: wpis do rejestru podmiotów; zmianę wpisu; wykreślenie z rejestru podmiotów) lub złożył wniosek o wpis niezgodny ze stanem faktycznym, pomimo stwierdzenia przez NIK takiego przypadku w trakcie oględzin. W Repozytorium BDO zamieszczano kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, zgodnie z art. 80 ust. 3 uod, jednak niejednokrotnie ze znacznym opóźnieniem. W okresach sprawozdawczych obejmujących lata 2019-2022¹⁶ weryfikowano Sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi¹⁷, jak i Sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi¹⁸ w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, jednak wielokrotnie weryfikacji tej dokonywano z naruszeniem terminu określonego w art. 77 ust. 1 uod. W trakcie kontroli stwierdzono sytuacje zatwierdzania Sprawozdania o wytwarzanych odpadach pomimo braku w BDO dokumentów ewidencji odpadów lub braku spójności w zakresie masy odpadów wykazywanej w sprawozdaniu oraz ww. dokumentach.

Stwierdzono także przypadki niedochodzenia od właściwych podmiotów opłat produktowych z zastosowaniem normy wynikającej z art. 17 ustawy z dnia 11 maja

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Województwo.

⁷ Dalej: WPGO.

⁸ Dalej: WOŚ.

⁹ Dalej: WSO.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm. Dalej: uod.

¹¹ KPGO 2022 przyjęty uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami (M.P. poz. 784). Dalej: KPGO 2022.

¹² Dalej: SWPGO.

¹³ Dalej: BDO.

¹⁴ Dalej: Ministerstwo.

¹⁵ Dalej: Zarząd.

¹⁶ Okresu sprawozdawczego 2023 nie uwzględniono z uwagi na brak upływu terminu na zatwierdzanie sprawozdań.

¹⁷ Dalej: Sprawozdania o gospodarowaniu odpadami.

¹⁸ Dalej: Sprawozdania o wytwarzanych odpadach.

2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej¹⁹ w sytuacji, gdy działania informacyjne podejmowane przez Urząd nie przynosiły skutków. Ponadto stwierdzono, że Urząd rozkładał na raty spłaty należności z tytułu opłaty produktowej bez przeprowadzenia postępowania zakończonych wydaniem decyzji przyznającej ulgę i z pominięciem oceny spełnienia przez podmiot przesłanek warunkujących udzielenie takiej ulgi określonych przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁰.

W badanym okresie Urząd nie planował i nie prowadził samodzielnych kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarki olejami. W latach 2020-2024²¹ nie odnotowano skarg i wniosków na działalność podmiotów w zakresie gospodarki olejami odpadowymi oraz ustawy o opłacie produktowej oraz na działalność Urzędu w tym obszarze.

Stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości były w większości skutkiem niezapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia kadrowego dla realizowanych przez WOŚ zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2024 zadania nadzoru sprawowanego przez Urząd nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi wykonywał WOŚ. Do zadań WOŚ określonych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²² należało m.in.: przyjmowanie i weryfikowanie sprawozdań o gospodarowaniu odpadami oraz sprawozdań o wytwarzanych odpadach; prowadzenie i aktualizacja Rejestru²³ oraz Repozytorium BDO²⁴; opiniowanie aktów prawnych oraz planów i programów powiązanych z gospodarką odpadami, w tym opracowywanie WPGO i SWPGO; sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka; występowanie do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²⁵ w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie środowiska; współpraca z organami, instytucjami i organizacjami zajmującymi się problematyką ochrony środowiska; wydawanie decyzji dotyczących gospodarki odpadami w zakresie właściwości rzeczowej Marszałka określonej w uod.

(akta kontroli str. 263-324, 374-377)

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 433 ze zm. Dalej: ustawa o opłacie produktowej.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.

²¹ Do 6 czerwca 2024 r. (dzień przeprowadzenia analizy).

²² Przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr 1935/15 z 9 grudnia 2015 r. Aktualizacje Regulaminu Organizacyjnego Urzędu przyjęte w kontrolowanym okresie uchwałami Zarządu: Nr 556/20 z 22 kwietnia 2020 r., Nr 1262/20 z 15 września 2020 r., Nr 1433/20 z 28 października 2020 r., Nr 220/21 z 3 marca 2021 r., Nr 555/21 z 4 maja 2021 r., Nr 810/21 z 21 czerwca 2021 r., Nr 1177/21 z 21 sierpnia 2021 r., Nr 856/22 z 7 czerwca 2022 r., Nr 2017/22 z 28 grudnia 2022 r., Nr 456/23 z 28 marca 2023 r., Nr 620/23 z 17 kwietnia 2023 r., Nr 1065/23 z 27 czerwca 2023 r., Nr 1104/23 z 3 lipca 2023 r., Nr 1844/23 z 7 listopada 2023 r., Nr 781/24 z 13 maja 2024 r., Nr 899/24 z 29 maja 2024 r.

²³ Rejestr określony w art. 49 ust. 1 uod - moduł w BDO dotyczący podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniu i gospodarujących odpadami.

²⁴ Repozytorium określone w art. 80 ust. 3 uod - moduł BDO zawierający kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami (w tym olejami odpadowymi).

²⁵ Dalej: WIOŚ.

Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego²⁶ w kontrolowanym okresie przyjął dwa, opracowane przez WOŚ, WPGO obejmujące lata 2020-2024²⁷.

(akta kontroli str. 8-9, 43-44, 511)

Projekty WPGO podlegały opiniowaniu zgodnie z art. 36 ust. 4 uod, a w ramach ich opiniowania nie zostały zgłoszone żadne uwagi czy problemy dotyczące olejów odpadowych.

(akta kontroli str. 513-514)

WPGO na lata 2016-2022 oraz na lata 2020-2026 zawierały analizę i opis aktualnego stanu gospodarki olejami odpadowymi w Województwie. Urząd nie zlecał sporządzenia analiz stanu gospodarki odpadami na obszarze Województwa, zostały one opracowane przez pracowników WOŚ w oparciu o dane z WSO przy czym jako rok bazowy przyjęto rok 2014 dla WPGO na lata 2016-2022 oraz rok 2018 dla WPGO na lata 2020-2026.

(akta kontroli str. 2, 243, 365-366, 381, 511)

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora²⁸ WOŚ system WSO pozwalał Marszałkowi generować raporty na wielu poziomach agregacji (województwo, powiat, gmina, podmiot). Zatem w przypadku wątpliwości co do jakości danych (błędna ilość, kod odpadu, proces) pracownik weryfikujący dane mógł zidentyfikować podmiot i wprowadzić stosowne poprawki. W efekcie czego dane przedstawione w WPGO 2016-2022 oraz 2020-2026 (...) stanowiły miarodajne źródło informacji. Wprowadzenie sprawozdawczości w systemie BDO (pierwsze sprawozdania obejmują rok 2019) wyłączyło z użytkowania system WSO.

(akta kontroli str. 365-366, 381)

W ww. WPGO - bazując na KPGO 2022 - określono przyjęte cele w odniesieniu do gospodarki odpadami, kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i kształtowania systemu gospodarki odpadami, sposób monitoringu i oceny wdrażania WPGO.

Wskazane w WPGO cele dotyczące gospodarki olejami odpadowymi obejmowały:

- a) zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych;
- b) dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych;
- c) utrzymanie poziomu odzysku na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%;
- d) w przypadku preparatów smarowych: wzrost poziomu recyklingu do wartości co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do wartości co najmniej 50% w 2020 r.

Określono następujące kierunki działań:

- a) działania informacyjno-edukacyjne w zakresie dozwolonych przepisami prawa sposobów postępowania z olejami odpadowymi;
- b) rozwój istniejącego systemu zbierania olejów odpadowych, w tym ze źródeł rozproszonych;
- c) zwiększenie nadzoru nad wytwórcami olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywanie ich do zagospodarowania podmiotom do takiego działania uprawnionym;
- d) monitoring prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, w pierwszej kolejności odzysk przez regenerację, a jeśli jest niemożliwy ze względu na

²⁶ Dalej: Sejmik.

²⁷ Uchwała nr XVIII/321/16 z 27 grudnia 2016 r. w sprawie aktualizacji WPGO na lata 2016-2022 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2023-2028 oraz Uchwała nr XX/240/20 z 22 października 2020 r. w sprawie aktualizacji WPGO na lata 2020-2026 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2027-2032.

²⁸ Dalej: Dyrektor WOŚ.

stopień zanieczyszczenia, poddanie olejów odpadowych innym procesom odzysku.

Według postanowień WPGO, ocena wdrażania założeń i postanowień dokumentów miała być prowadzona w formie sprawozdania z realizacji WPGO obejmującego okres trzech lat sprawozdawczych, a system sprawozdawczości winien opierać się na wskaźnikach zawartych w KPGO 2022.

(akta kontroli str. 512-513)

W WPGO określono - zgodnie z KPGO 2022 - wskaźniki: ilość wprowadzonych olejów odpadowych (tys. Mg); poziom odzysku olejów odpadowych (%); poziom recyklingu (regeneracji) olejów odpadowych (%).

(akta kontroli str. 512)

Dyrektor WOŚ, wyjaśniając jakie działania podejmowano w związku z realizacją celów i kierunków działań wskazanych w WPGO podał, że: *Cele i kierunki są działaniami skierowanymi do podmiotów gospodarujących odpadami, w tym przypadku olejami odpadowymi i nie są zadaniami własnymi Urzędu. (...) na terenie województwa przedsiębiorcy działający w obszarze olejów odpadowych powinni prowadzić działania zmierzające do: zapobiegania powstawaniu tego rodzaju odpadów; w przypadku wytworzonych odpadów zwiększenie ilości odbierania ich od wytwórców; uzyskiwania ustawowych poziomów odzysku, recyklingu tego rodzaju odpadów. Zapobieganie powstawaniu olejów, zbieranie czy uzyskanie poziomu odzysku są działaniami stricte skierowanymi do podmiotów wytwarzających i gospodarujących – to ich polityka ekologiczna wpływa na przedmiotowy zakres. Działania Urzędu w omawianym obszarze wynikają z zagadnień ustawowych, tj. wpisywanie (aktualizacja, wykreślenie) podmiotów w rejestrze BDO (na wnioski, z Urzędu); wydawanie stosownych pozwoleń, weryfikacja sprawozdawczości. Przy czym są to zadania ciągłe Urzędu, a ich wartość nie jest możliwa do założenia.*

(akta kontroli str. 367-368, 384-385)

2. Zarząd 15 listopada 2023 r. wyraził zgodę w sprawie przedłożenia Sejmikowi oraz Ministrowi Klimatu i Środowiska SWPGO za okres trzech lat kalendarzowych – od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. Celem SWPGO było przedstawienie zachodzących zmian w zakresie gospodarki odpadami w latach 2020-2022, wynikających z założeń przyjętych w WPGO 2016-2022 oraz WPGO 2020-2026. SWPGO przedłożono z zachowaniem terminu określonego w art. 39 ust. 3 pkt 2 uod.

(akta kontroli str. 84-90, 96, 355-357)

W SWPGO wskazano, że było ono pierwszym dokumentem przygotowanym całkowicie na podstawie danych z BDO oraz że Urząd nie posiadał pełnych, aktualnych oraz zweryfikowanych informacji i danych niezbędnych do jego przygotowania. Urząd nie miał możliwości samodzielnego generowania danych z BDO ani z innych źródeł. SWPGO bazowało na informacjach pozyskanych za pośrednictwem Ministerstwa z Instytutu Ochrony Środowiska-Państwowego Instytut Badawczego²⁹, który generował dane (następnie przekazywane do Marszałka) zarówno ze sprawozdań³⁰ zweryfikowanych, jak również tych niezwyfikowanych, co znacząco wpływało na ich wiarygodność. Podkreślono również, iż dane w momencie ich przekazywania do Urzędu były już nieaktualne. Podano w nim również że: *Od roku 2019, kiedy to system BDO wszedł w życie, zastępując poprzedni system odpadowy – WSO, marszałkowie województw zostali pozbawieni możliwości raportowania danych z systemu odpadowego.*

(akta kontroli str. 95-96)

²⁹ Dalej: IOŚ-PIB.

³⁰ Składanych m.in. przez podmioty gospodarujące olejami odpadowymi.

Opracowując SWPGO WOŚ korzystał z Wytycznych do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2014-2016 przekazanych w lipcu 2017 r. przez ówczesne Ministerstwo Środowiska³¹.

(akta kontroli str. 98, 329, 340-341, 366)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WOŚ: brak nowych Wytycznych nie stworzył problemów związanych z przygotowaniem Sprawozdania z WPGO 2020-2022 w zakresie kwestii związanych z gospodarką olejami odpadowymi. Większym problemem niż nowe Wytyczne była kwestia braku możliwości samodzielnego generowania raportów przez pracowników WOŚ oraz przekazywanie przez Ministerstwo nieaktualnych raportów, na podstawie których Sprawozdanie było przygotowywane.

(akta kontroli str. 751)

Wynikające z SWPGO za lata 2020-2022³² wartości³³ osiągniętych wskaźników przedstawiały się następująco:

- poziom odzysku olejów odpadowych: 2020 r. - 50,45%, 2021 r. - 55,10%, 2022 r. - 59,54 (przy założonym w WPGO poziomie co najmniej 50%);
- poziom recyklingu / regeneracji olejów odpadowych: 2020 r. - 35,97%, 2021 r. - 35,62%, 2022 r. - 39,52% (przy założonym w WPGO poziomie co najmniej 35%).

(akta kontroli str. 163-164)

3. W okresie od 17 grudnia 2019 r. do 8 lipca 2024 r., złożono 29 425 wniosków³⁴, w tym 27 550 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, w stosunku do 1 176 wniosków wystosowano wezwania do uzupełnienia, 241 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, a w przypadku sześciu wniosków wydano odmowę rozpatrzenia. W obsłudze pozostały 242 wnioski. Pozostałe 210 wniosków miało status jeszcze nieprzypisanych do pracownika. W oparciu o prowadzony w systemie BDO Rejestr, nie było możliwe wskazanie liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarujących olejami odpadowymi – na podstawie siedziby lub miejsca zamieszkania albo miejsca prowadzenia działalności (w ramach Województwa).

(akta kontroli str. 515-516)

Przeprowadzone³⁵ oględziny komputerowej bazy BDO, w obszarze wpisów do Rejestru BDO 30 wybranych podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi (łącznie 118 wpisów

³¹ WOŚ wystąpił w kwietniu 2023 r. do Ministerstwa z pisemnym zapytaniem w sprawie wydania nowych Wytycznych. W lipcu 2023 r. wpłynęła informacja zwrotna, iż w odniesieniu do okresu sprawozdawczego 2020-2022 obowiązują, przekazane w lipcu 2017 r. Wytyczne do opracowania Sprawozdania z realizacji WPGO za lata 2014-2016.

³² Tabela nr 62 Sprawozdania pt. Informacje o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami na terenie województwa w latach 2020-2022. Przypis pod tabelą nr 62: *informacje zostały zestawione na podstawie danych wygenerowanych poza systemem BDO jak dla sprawozdania rocznego OŚ-OP2 o wielkościach wprowadzonych na rynek krajowy opakowań i produktów, osiągniętych wielkościach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych oraz wpływach z opłat produktowych dla oleje smarowe z ropy naftowej, preparaty z ciężkich frakcji, gdzie indziej niesklasyfikowane (z wyłączeniem olejów smarowych do przeprowadzania przemian chemicznych innych niż proces specyficzny, parafina ciekła, mieszanki olejowe do obróbki metali).*

³³ Zgodnie z zapisem Sprawozdania: Opracowanie własne na podstawie danych z BDO, rocznych sprawozdań sporządzanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów.

Przy wskaźnikach z poszczególnych lat podano: Informacja dotycząca wytworzonych odpadów – opracowanie na podstawie raportów wygenerowanych z systemu BDO przez IOŚ-PIB, bazujących na niezwyfikowanych sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

³⁴ Według danych z Rejestru.

³⁵ 8 i 10 lipca 2024 r.

rejestracyjnych/aktualizacyjnych³⁶), wykazały m.in., że spośród poddanych badaniu wniosków:

- 1) jednaście wniosków zostało rozpatrzonych po terminie wskazanym w art. 53 ust. 1 uod, a zwłoka wynosiła od pięciu do 96 dni (ponadto jeden wniosek pozostawał na dzień 8 lipca 2024 r. nadal w obsłudze, pomimo złożenia go 5 czerwca 2024 r.);
- 2) w czterech przypadkach stwierdzono nieuzasadnioną beczynność w zakresie sporządzania i przekazywania w BDO wezwań do uzupełnienia (korekty) wniosku, trwającą od 34 do 192 dni od złożenia wniosku lub uzupełnionego wniosku.

Powyższe nieprawidłowości opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Złożone wnioski rejestracyjne/aktualizacyjne zaakceptowane przez Urząd zawierały wszystkie wymagane dane i dokumenty.

(akta kontroli str. 515-520, 578-585, 659)

Pracownik Biura Opłat Środowiskowych i Gospodarki Odpadami WOŚ Urzędu³⁷ oświadczył³⁸, iż w Urzędzie nie funkcjonowała wewnętrzna instrukcja w przedmiocie rejestrowania wniosków i postępowania z nimi, oraz że IOŚ-PIB udostępnił na stronie internetowej instrukcję obsługi składania wniosków. Pracownik ten wskazał również, że baza BDO nie posiada funkcjonalności w zakresie uzyskania raportu dotyczącego wykazu liczby złożonych i obsłużonych wniosków w podziale na lata oraz rodzaju złożonego wniosku (rejestracyjny, aktualizacyjny, o wykreślenie), a Urząd jest aktualnie w trakcie testowania przekazanego przez Ministra Klimatu i Środowiska modułu raportowego BDO.

(akta kontroli str. 515-516)

Zastępca Dyrektora WOŚ wyjaśnił, m.in. że Urząd nie otrzymał instrukcji korzystania z modułu raportowego BDO. 28 maja 2024 r. odbyło się spotkanie online z pracownikiem IOŚ-PIB, w którym uczestniczyły urzędy marszałkowskie (spotkanie miało charakter pokazowy - pracownik IOŚ prezentował sposób generowania wybranych raportów oraz odpowiadał na pytania uczestników, które były zadawane na czacie). Z wyjaśnień wynika, że do Urzędu nie wpłynęła oficjalna informacja o dacie uruchomienia pilotażowej wersji modułu Raportowego BDO, jednak około 9 lipca br. w systemie pojawiła się nowa zakładka. Ponadto udzielający wyjaśnień wskazał, że pracownicy WOŚ, korzystający z systemu BDO w kontekście gospodarki odpadami, testowali moduł raportowy w ramach wykonywania obowiązków służbowych oraz że dotychczas udostępnione raporty predefiniowane ułatwiają i usprawniają pracę, a moduł raportowy jest wciąż udoskonalany. Zgodnie z wyjaśnieniami, Urząd do tej pory nie zgłaszał uwag do modułu testowego, ponieważ dostępne raporty spełniają wymagania pracowników Urzędu. Szkolenie dotyczące obsługi modułu raportowego dla pracowników Urzędu nie odbyło się. IOŚ przekazał 12 lipca 2024 r. kilku pracownikom WOŚ na ich skrzynki mailowe ankiety dotyczące udostępnionej wersji pilotażowej modułu raportowego BDO (oficjalnie żadne pismo nie wpłynęło) - ankiety nie zostały wypełnione i odesłane, ponieważ nie zgłoszono żadnych uwag.

(akta kontroli str. 807-812)

4. Dyrektor WOŚ wyjaśniając, czy Urząd identyfikował podmioty, które nie wykonały w okresie 2020-2024 obowiązku złożenia wniosku (o: wpis do rejestru podmiotów; zmianę wpisu; wykreślenie z rejestru podmiotów) lub składały wniosek o wpis, który

³⁶ Z tego dziewięć rejestracyjnych.

³⁷ Dalej: WOŚ-I.

³⁸ Oświadczenie z 8 lipca 2024 r.

był niezgodny ze stanem faktycznym, wskazał, iż WOŚ-I, którego pracownicy zajmują się obsługą Rejestru, nie zidentyfikowało takich podmiotów. Wyjaśnił ponadto: w ww. okresie często zdarzały się pomyłki Wnioskodawców odnośnie miejsc prowadzenia działalności, ich dodawania i dezaktywacji, a co za tym idzie odpowiedniego wpisywania decyzji oraz tabel. Moduł elektronicznych wniosków w w/w okresie często zmieniał się pod kątem funkcjonalności i zakresu ewentualnych wpisów, co powodowało niezrozumienie i pomyłki Wnioskodawców, które po interwencji pracowników Biura były szybko korygowane. Nie jest prowadzony Rejestr pomyłek Wnioskodawców, który pokazałby skalę zmian w systemie oraz trudności, z którymi muszą się borykać Wnioskodawcy przy obsłudze wniosków w Rejestrze.

(akta kontroli str. 3, 591)

5. Przeprowadzone³⁹ oględziny BDO w obszarze prowadzenia i aktualizowania Repozytorium BDO w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, powiązane z badaniem wpisów do Rejestru wybranych 30 podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie, wykazało m.in., że Urząd od 2020 r. wprowadził do Repozytorium BDO dziewięć decyzji (w tym również zmieniających) dotyczących gospodarki olejami odpadowymi, w oparciu o które podmioty mogły prowadzić działalność w kontrolowanym okresie. Ustalono także, że:

- 1) na wszystkich dziewięciu kopiach wprowadzonych decyzji brak było pieczęci lub adnotacji, kiedy decyzja stała się ostateczna⁴⁰;
- 2) kopie pięciu decyzji wydanych przez Marszałka⁴¹ były wprowadzone do Repozytorium BDO pomiędzy 186 a 1 033 dniem od ich wydania;
- 3) kopie czterech decyzji przekazanych przez właściwe organy ochrony środowiska⁴² do Marszałka zostały wprowadzone pomiędzy czterema a 37 dniami od daty ich wpływu do Urzędu;
- 4) w jednym przypadku⁴³ stwierdzono przekazanie do Urzędu decyzji wydanej przez organ ochrony środowiska w formie papierowej zamiast elektronicznej.

Dane wprowadzone do BDO były zgodne z treścią decyzji.

Nierzetelne działanie Urzędu polegające na wprowadzaniu do systemu BDO przedmiotowych decyzji ze znacznym opóźnieniem zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jeden ze złożonych do Urzędu wniosków, o dokonanie wpisu aktualizacyjnego do Rejestru BDO, zawierał dane niezgodne ze stanem faktycznym. Przypadek ten nie został zidentyfikowany przez Urząd przed 8 lipca 2024 r. (data oględzin BDO), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 515-520, 578-590)

Zastępca Dyrektora WOŚ wyjaśnił, iż: *pracownicy WOŚ nie weryfikują ostateczności decyzji w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, opierając się na przepisach prawa, które nakładają na organy wydające decyzje obowiązek ich przekazywania w terminie 30 dni. W związku z tym, nie ma potrzeby posiadania pieczęci lub adnotacji wskazujących na ostateczność decyzji na dokumentach przekazywanych do repozytorium BDO. (...) Pracownicy WOŚ opierają swoje działania na założeniu, że decyzje przekazywane przez organy administracji są ostateczne, ponieważ organy te*

³⁹ 8 i 10 lipca 2024 r.

⁴⁰ Zgodnie z art. 80 ust. 3 uod, Marszałek województwa zamieszcza w BDO kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami.

⁴¹ 1. Decyzja nr WOŚ-II.7247.2.5.2020.AAS z 19 listopada 2021 r.; 2. Decyzja nr WOŚ-II.7222.3.13.2019.PM z 20 lutego 2020 r.; 3. Decyzja nr WOŚ-II.7243.2.5.2019.JB z 15 czerwca 2020 r.; 4. Decyzja nr WOŚ-II.7243.2.14.2020 z 24 lipca 2023 r.; 5. Decyzja nr WOŚ-II.7243.57.2023.IB z 8 września 2023 r.

⁴² 1. Decyzja nr WOŚs-VII.6221.12.2020.LR z 7 października 2021 r.; 2. Decyzja nr NS.6220.4.1.2021.LS2 z 3 września 2021 r.; 3. Decyzja nr NS.6220.3.2.2024.LS2 z 9 maja 2024 r.; 4. Decyzja nr BS.6233.9.2020.III z 30 stycznia 2023 r.

⁴³ Decyzja nr WOŚs-VII.6221.12.2020.LR z 7 października 2021 r.

działają w ramach i na podstawie prawa. (...) nie ma obowiązku weryfikacji tych informacji przez pracowników WOS. (...) Pracownicy WOS od momentu uruchomienia systemu BDO regularnie przypominają pracownikom organów właściwych do wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami o ich obowiązkach wynikających z art. 80 ust. 4 uod. Przypomnienia te mają formę bezpośrednich rozmów, co pozwala na bieżące informowanie i edukowanie pracowników organów ochrony środowiska o konieczności przekazywania decyzji w formie elektronicznej, co jest kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania systemu BDO. (...)

(akta kontroli str. 655, 660-661, 663)

6. W trakcie oględzin komputerowej bazy BDO - moduł do weryfikacji sprawozdań dla jednostek administracji publicznej (JAP BDO)⁴⁴, w toku których zbadano terminowość i sposób weryfikacji przez Urząd sprawozdań o gospodarowaniu odpadami (w zakresie olejów odpadowych) złożonych przez wybranych 30 przedsiębiorców za lata sprawozdawcze 2019-2022⁴⁵, dwie pracownice WOS-I oświadczyły, że nie ma możliwości wygenerowania z BDO raportu pokazującego liczbę złożonych w latach 2020-2024 (za okres sprawozdawczy 2019-2023) samodzielnie przez przedsiębiorców lub przez organizację odzysku, sprawozdań wynikających z realizacji obowiązku ustawy o opłacie produktowej, dotyczących olejów odpadowych, w tym też w podziale na poszczególne lata. Pracownice oświadczyły, iż nie ma możliwości wygenerowania w BDO informacji w ilu przypadkach wezwano przedsiębiorców w ww. okresie do złożenia korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 622-623)

W toku ww. oględzin BDO łącznie zbadano terminowość i sposób weryfikacji ⁸¹⁴⁶ sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, złożonych przez przedsiębiorców w okresie sprawozdawczym 2019-2022.

Liczba dni jaka upłynęła od złożenia sprawozdania do przypisania danej sprawy pracownikowi w systemie BDO, kształtowała się następująco:

- po roku od wpływu sprawozdania – sprawę przypisano w dziewięciu przypadkach (tj. 11,1% objętych badaniem),
- od trzech miesięcy do roku czasu po wpływie sprawozdania – w 22 przypadkach (tj. 27,2% objętych badaniem),
- od miesiąca do trzech miesięcy od wpływu sprawozdania – w dziesięciu przypadkach (tj. 12,3% objętych badaniem),
- pomiędzy tygodniem a miesiącem od wpływu sprawozdania – w dziesięciu przypadkach (tj. 12,3% objętych badaniem),
- w ciągu tygodnia od wpływu sprawozdania – w 30 przypadkach (tj. 37% objętych badaniem).

(akta kontroli str. 624-645)

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora WOS, *opóźnienia w przypisywaniu spraw do systemu BDO były efektem złożenia się kilku czynników:*

- *Sprawozdania były przetwarzane według kolejności wpływu (FIFO). Jednak, ze względu na dużą liczbę i różnorodność dokumentów, a także konieczność zapewnienia rzetelnej analizy, nie wszystkie sprawozdania można było zweryfikować w takim samym tempie.*

⁴⁴ Przeprowadzonych 23 lipca 2024 r.

⁴⁵ Rok sprawozdawczy 2023 r. nie został uwzględniony z uwagi na niezakończony okres zatwierdzania sprawozdań.

⁴⁶ W tym w okresie sprawozdawczym: 2019 – 18; 2020 – 24; 2021 – 18; 2022 – 21.

- Złożoność weryfikacji sprawozdań, wymagająca szczegółowej analizy i często konsultacji z podmiotami oraz innymi działami, wydłużała czas oczekiwania pozostałych sprawozdań.
- Na wydolność weryfikacji sprawozdań ma wpływ permanentny niedobór kadrowy wykwalifikowanych pracowników, którym można powierzyć weryfikację sprawozdań.
- Nawarstwienie się okresów sprawozdawczych, sprawozdania za rok 2019 miały być składane do 11 września 2020 r., a sprawozdania za 2020 r. do marca 2021 r. *Utrudnień natury technicznej: System BDO pomimo oficjalnego uruchomienia na początku roku 2020 r., faktycznie znajdował się w fazie wczesnego wdrożenia, w I kwartale nie działał, osiągnął podstawową funkcjonalność dopiero pod koniec III kwartału 2020 roku, pomimo tego zdarzały się częste błędy w jego funkcjonowaniu. W tym czasie spływały sprawozdania, które nie mogły być zweryfikowane, tworząc rosnący zasób sprawozdań oczekujących na weryfikację, który kumulował się z roku na rok. (...) Nie przypisywano pracowników do weryfikacji sprawozdań dotyczących gospodarowania odpadami w okresie sprawozdawczym 2019-2022. Czynności te wykonywała jedna pracownica (...).*

(akta kontroli str. 668, 672-676, 719-720)

W wyniku ww. oględzin BDO odnotowano łącznie:

- 17 przypadków (tj. 21% objętych badaniem), w których Sprawozdania o gospodarowaniu odpadami złożone terminowo⁴⁷ za okres sprawozdawczy 2019-2022 weryfikowane były po terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod; ponadto w jednym przypadku (1,2% objętych badaniem) sprawozdanie złożone terminowo za rok 2022 przypisano pracownikowi w trakcie oględzin; powyższe opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- siedem przypadków, w których wezwania do korekty ww. Sprawozdań za okres sprawozdawczy 2019-2022 były kierowane już po terminie na zatwierdzenie Sprawozdania; do korekty Sprawozdań za okres sprawozdawczy 2019-2022 (dział III) wzywano 39 razy, w tym za rok: 2019 - 11, 2020 - 15, 2021 - sześć, 2022 – siedem;
- 43 przypadki (tj. 53% objętych badaniem) złożenia Sprawozdań o gospodarowaniu odpadami przez przedsiębiorców za okres sprawozdawczy 2019-2022 po terminie określonym w art. 76 ust. 1 uod⁴⁸;
- 10 przypadków (12,3% objętych badaniem) braku uiszczenia przez przedsiębiorców opłaty produktowej za okres sprawozdawczy 2019-2022, lub uiszczenia jej w niepełnej wysokości, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 568-569, 622-645, 755-758)

Wyjaśniając, czy Urząd weryfikował wypełnianie przez przedsiębiorców obowiązku składania ww. Sprawozdań oraz terminowość jego realizacji, Zastępca Dyrektora WOŚ wskazał: *Brak precyzyjnie określonych sankcji utrudnia egzekwowanie terminowości. Art. 76 ust. 1 uod określa termin składania sprawozdań, ale nie precyzuje sankcji za niedotrzymanie tego terminu. Należy nadmienić, że organ nie ma podstawy prawnej do wymagania od przedsiębiorcy uzyskania informacji, o ile sam ich nie przedstawi organowi. W związku z tym brak jest możliwości stwierdzenia, czy na danym przedsiębiorcy ciąży obowiązek złożenia sprawozdania. Organ nie*

⁴⁷ Termin złożenia Sprawozdania za 2019 r. został przesunięty do 11 września 2020 r. (art. 26 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. po. 875).

⁴⁸ Uwaga j.w.

dysponuje informacją czy dany przedsiębiorca w danym roku ma obowiązek złożenia sprawozdania. (...).

(akta kontroli str. 669, 682-688, 720-721)

W okresie objętym kontrolą łączna kwota opłaty produktowej w zakresie olejów odpadowych uiszczona w poszczególnych okresach sprawozdawczych przez wszystkie podmioty składające sprawozdania o gospodarowaniu odpadami wyniosła 16 559,37 zł, zaś łączna kwota opłaty produktowej uiszczona przez 30 wybranych⁴⁹ podmiotów składających Sprawozdania o gospodarowaniu opadami 13 465,31 zł (tj. 81,3% wpływów) i w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- za rok 2019 - 3 466,85 zł (z tego: 3 397,52 zł środki przekazane do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵⁰, 69,33 zł dochód samorządu województwa);
- za rok 2020 - 3 957,12 zł (z tego: 3 877,98 zł przekazano do NFOŚiGW, 79,14 zł dochód samorządu województwa);
- za rok 2021 - 2 973,82 zł (z tego: 2 914,34 zł przekazano do NFOŚiGW, 59,48 zł dochód samorządu województwa);
- za rok 2022 - 3 067,31 zł (z tego: 3 005,96 zł przekazano do NFOŚiGW, 61,35 zł dochód samorządu województwa).

(akta kontroli str. 235-238, 568-577, 646-648, 756-757)

W okresie dotyczącym złożenia sprawozdania o gospodarowaniu odpadami za lata 2019-2022, odnotowano łącznie 22 przypadki uiszczenia opłaty produktowej w zakresie olejów odpadowych za dany okres sprawozdawczy w ratach (pomimo nieprzeprowadzenia postępowania w przedmiocie udzielenia ulgi w spłacie), co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto opłaty te zostały uiszczone nieterminowo. W 34 przypadkach⁵¹ płatności dokonano jednorazowo, lecz po terminie określonym w art. 16 ust. 2 ustawy o opłacie produktowej, tj. 31 marca roku następującego po roku, którego opłata dotyczyła.

(akta kontroli str. 235-238, 568-569)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WOŚ (...) *Art. 16 ust. 2 ustawy o opłacie produktowej określa jedynie termin wniesienia opłaty (do 31 marca), ale nie precyzuje sankcji za opóźnienia ani zasad rozkładania płatności na raty. (...)*

(akta kontroli str. 669-670, 720-721, 762-766)

7. Oględziny komputerowej bazy danych BDO, w trakcie których zbadano terminowość i sposób weryfikacji przez pracowników Urzędu sprawozdań o wytwarzanych odpadach (w zakresie gospodarki olejami odpadowymi) złożonych przez wybranych 30 przedsiębiorców za lata sprawozdawcze 2019-2022⁵², wykazały,

⁴⁹ Spośród podmiotów składających sprawozdania w okresie sprawozdawczym 2019-2022 wskazanych w wykazie sporządzonym przez jednostkę kontrolowaną.

⁵⁰ Dalej: NFOŚiGW.

⁵¹ Rok 2019: 1. Nr 320354983, 14 maja 2020 r. 3. 320472398, 10 września 2020 r., 2. Nr 320472398, 10 września 2020 r., 3. Nr 320504945, 31 maja 2023 r., 4. 320932470, 27 czerwca 2024 r., 5. Nr 321477587, 19 czerwca 2023 r., 6. Nr 330545385, 16 marca 2021 r., 7. Nr 366305871, 17 września 2020 r., 8. Nr 367755435, 14 września 2020 r., 9. Nr 369397336, 3 kwietnia 2020 r., 10. Nr 380681793, 10 września 2020 r., 11. Nr 810546249, 13 września 2022 r., 12. Nr 810791397, 23 kwietnia 2024 r.

Rok 2020: 1. Nr 320212556, 15 kwietnia 2021 r., 2. Nr 320259747, 26 kwietnia 2021 r., 3. Nr 320543833, 8 grudnia 2023 r., 4. Nr 321477587, 21 czerwca 2023 r., 5. Nr 368240609, 14 lutego 2024 r., 6. Nr 810791397, 23 kwietnia 2024 r.

Rok 2021: 1. Nr 3809392, 27 lutego 2024 r., 2. Nr 320437373, 26 kwietnia 2024 r., 3. Nr 320536626, 30 marca 2022 r., 4. Nr 320543833, 8 grudnia 2023 r., 5. Nr 321460463, 21 kwietnia 2022 r., 6. Nr 362230082, 27 września 2022 r., 7. Nr 570227067, 24 maja 2022 r., 8. Nr 810546249, 2 lutego 2024 r., 9. Nr 810791397, 23 kwietnia 2024 r.

Rok 2022: 1. Nr 3809392, 27 lutego 2024 r., 2. Nr 321229027, 29 marca 2024 r., 3. Nr 321233141, 12 marca 2024 r., 4. Nr 520395970, 23 kwietnia 2024 r., 5. Nr 811931044, 2 maja 2024 r., 6. Nr 812324369, 6 kwietnia 2023 r., 7. Nr 812497621, 21 maja 2024 r.

⁵² Okresu sprawozdawczego obejmującego rok 2023 nie uwzględniono z uwagi na niezakończony okres na weryfikację sprawozdań.

iż według stanu na dzień 12 lipca 2024 r., za pośrednictwem BDO do Urzędu złożono łącznie 52 580 Sprawozdań za okresy sprawozdawcze 2019-2024, w tym: 10 761 sprawozdań za 2019 r., 11 572 za 2020 r., 11 057 za 2021 r., 10 032 za 2022 r., 8 954 za 2023 r. i 204 za 2024 r. Liczba sprawozdań, których obsługa (weryfikacja) została zakończona wyniosła łącznie 33 840, w tym: 6 317 za okres sprawozdawczy 2019 r., 7 256 za 2020 r., 7 565 za 2021 r., 7 589 za 2022 r., 5 112 za 2023 r. i jedno za 2024 r. Liczba sprawozdań, które na dzień 12 lipca 2024 r. posiadały status do korekty (sprawy oczekujące na wpływ korekty) wyniosła łącznie 241, w tym 11 sprawozdań za okres sprawozdawczy 2019 r., pięć za 2020 r., 75 za 2021 r., 17 za 2022 r., 133 za 2023 r. Liczba sprawozdań nowych (tj. takich, które nie zostały przypisane żadnemu pracownikowi do weryfikacji) wyniosła łącznie 1 949, w tym 11 sprawozdań za okres sprawozdawczy 2019 r., 44 za 2020 r., 63 za 2021 r., 146 za 2022 r., 1 494 za 2023 r. i 191 za 2024 r. System BDO na dzień 12 lipca 2024 r. nie posiadał funkcjonalności wyedytowania/wyświetlenia spośród wszystkich sprawozdań danych z zakresu wybranego rodzaju/kodu odpadów, w tym olejów odpadowych.

(akta kontroli str. 592)

Uczestnicząca w oględzinach 12 lipca 2024 r. pracownica WOŚ-I oświadczyła, że widniejące w BDO liczby „wszystkich sprawozdań” dotyczą wszystkich rodzajów sprawozdań, tj. „pierwotnych”, autokorekt i korekt. Podała też, że różnica pomiędzy liczbą wszystkich sprawozdań a sumą sprawozdań nowych, do korekty i zakończonych (wynosząca w 2019 r. – 4 422, w 2020 r. – 4 267, w 2021 r. – 3 354, w 2022 r. – 2 280, w 2023 r. – 2 215, w 2024 r. – 12) dotyczy sprawozdań, które posiadają status „skorygowane” lub sprawozdań ze statusem „złożone” ale przypisane do pracownika (dlatego nie widnieją w tabeli w pozycji „nowe sprawozdania”).

(akta kontroli str. 592)

W toku oględzin⁵³ zbadano terminowość i sposób weryfikacji 94 złożonych za lata 2019-2022 sprawozdań o wytwarzanych odpadach⁵⁴. Stwierdzono, że okres jaki upłynął od ich złożenia do przypisania sprawy pracownikom w systemie BDO, był zróżnicowany, tj.:

- w 51 przypadkach (tj. 54,3% objętych badaniem) sprawę przypisano po upływie roku od wpływu sprawozdania;
- w 39 przypadkach (tj. 41,5% objętych badaniem) w okresie od trzech miesięcy do roku;
- w trzech przypadkach (tj. 3,2% objętych badaniem) od miesiąca do trzech miesięcy;
- w jednym przypadku w ciągu tygodnia.

(akta kontroli str. 592-621)

Wyjaśniając przyczyny, dla których przypisanie pracownika do weryfikacji sprawozdania o wytwarzanych odpadach za okresy sprawozdawcze 2019-2022 nie było dokonywane niezwłocznie, Zastępca Dyrektora WOŚ podał, iż: *uod nie nakłada obowiązku przypisywania sprawozdań niezwłocznie, ponieważ nie precyzuje ona sposobu realizacji obowiązku weryfikacji. Nakłada jedynie obowiązek weryfikacji Sprawozdań do 30 września. (...) Po uruchomieniu przez Ministerstwo Bazy okazało się, że nie funkcjonuje ona tak sprawnie i skutecznie jak wcześniej zapewniano na szkoleniu, zarówno na poziomie Urzędów Marszałkowskich oraz przedsiębiorców. W pierwszej kolejności pracownicy WOŚ służyli pomocą podmiotom, które miały obowiązek wpisania się do Bazy oraz złożenia pierwszych Sprawozdań. Gdy Baza*

⁵³ Przeprowadzanych 12, 15-16 lipca 2024 r.

⁵⁴ W tym za rok: 2019 – 21; 2020 – 25; 2021 – 26; 2022 – 22.

nie funkcjonowała i były problemy z jej obsługą przypisywanie Sprawozdań do pracowników było mniej ważne niż pomoc podmiotom. Przy kumulacji wniosków o wpis oraz Sprawozdań za dwa pierwsze lata oddelegowanie osoby tylko do przypisywania Sprawozdań byłoby marnotrawstwem potencjału pracownika, który w tym czasie mógł wprowadzać podmioty do Bazy lub weryfikować Sprawozdania.

(akta kontroli str. 691, 694-698, 733-734)

Ponadto wyniki oględzin pokazały, iż:

- w 30 przypadkach (tj. 31,9% objętych badaniem) sprawozdania o wytwarzanych odpadach złożone terminowo (w odniesieniu do których Urząd nie wzywał do składania korekt) za okresy sprawozdawcze 2020-2022, zatwierdzane były po terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod⁵⁵, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 17 przypadkach (tj. 18,1% objętych badaniem) Urząd wysłał wezwanie do złożenia korekty sprawozdania już po terminie na jego zatwierdzenie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- łącznie 42 razy wzywano do złożenia korekty sprawozdania (w tym w przypadku sprawozdań za rok: 2019 - 18 razy, 2020 - dziewięć razy, 2021 - osiem razy, 2022 - siedem razy);
- w 13 przypadkach (tj. 13,8% objętych badaniem) zatwierdzono sprawozdania, pomimo braku dokumentów ewidencji odpadów takich jak karta ewidencji odpadów⁵⁶ i karta przekazania odpadów⁵⁷ lub występowania różnic w masie podanej w sprawozdaniu oraz dokumentach KEO/KPO. W przypadkach tych nie wzywano podmiotów składających sprawozdania do udzielenia wyjaśnień w ww. zakresie. Szerszy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 13 przypadkach (tj. 13,8% objętych badaniem) przedsiębiorcy złożyli sprawozdania po terminie.

(akta kontroli str. 592-621)

8. W okresie objętym kontrolą nie planowano ani nie przeprowadzano kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarki olejami odpadowymi. Dyrektor WOŚ wyjaśnił, iż Urząd nie planował i nie prowadził kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarki olejami (również nie uczestniczył w takich kontrolach). Ponadto podał, iż nie odnotowano skarg i wniosków na działalność podmiotów w zakresie gospodarki olejami odpadowymi oraz ustawy o opłacie produktowej w zakresie olejów i preparatów smarowych, w związku z czym Marszałek nie był zobligowany do podejmowania działań w zakresie swoich kompetencji czy informowania organów do tego uprawnionych. Poza tym, Dyrektor wskazał, że aspektem sprawowania kontroli nad podmiotami zajmującymi się gospodarką olejami odpadowymi była weryfikacja sprawozdań w BDO, a w wyniku weryfikacji dokumentów nie stwierdzono nieprawidłowości (nieprawidłowości nie wykazało też SWPGO). Ponadto odnośnie do art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazał, że: *WOŚ (...) zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu (...) wypełniając obowiązki ustawowe Marszałka sprawuje bieżącą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie swojej właściwości. W okresie od 2020 r. do 2024 r. prowadzone były kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami m.in. instalacji*

⁵⁵ W przypadku roku 2019, termin złożenia Sprawozdania został przesunięty do 31 października 2020 r. (art. 26 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. poz. 875). Ponieważ termin na weryfikację Sprawozdań pozostał wyznaczony na 30 września 2020 r., roku sprawozdawczego 2019 nie uwzględniano przy weryfikacji terminowego wywiązywania się przez Urząd z obowiązku zatwierdzania Sprawozdań.

⁵⁶ Dalej: KEO.

⁵⁷ Dalej: KPO.

mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów składowisk odpadów oraz działalność w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska. Spośród kontrolowanych przez Marszałka podmiotów nie było przedsiębiorców gospodarujących olejami odpadowymi. (...) Zastępca Dyrektora wyjaśnił ponadto, że (...) uczestnictwo Marszałka w kontrolach WIOŚ⁵⁸ (...) nie dotyczy i nie wynika z bieżących problemów i zagadnień związanych z zakresem postępowania z olejami odpadowymi oraz nie wynika z zadań Marszałka określonych w art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o opłacie produktowej. Uczestnictwo przedstawicieli Marszałka w kontroli WIOŚ dotyczy jedynie ustawowego obowiązku organu wydającego na wniosek przedsiębiorcy: zezwolenia na zbieranie odpadów; zezwolenia na przetwarzanie odpadów; pozwolenia na wytworzenie odpadów; pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Ww. obowiązek wynika z art. 41a ust. 1 uod, który określa, iż ww. decyzje są wydawane po przeprowadzeniu przez WIOŚ, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów. Jak wynika z przepisu, przedstawiciel właściwego organu nie przeprowadza kontroli, a jest jedynie uczestnikiem kontroli prowadzonej przez WIOŚ. W związku z tym przedstawiciel organu uczestniczący nie sporządza odrębnego protokołu z kontroli, nie wydaje żadnych rozstrzygnięć, nie może się sprzeciwić podejmowanym czynnościom ani postanowieniu jakie wyda WIOŚ (...).

(akta kontroli str. 3, 241-242, 248, 378-379, 813-819)

9. W latach 2020-2024⁵⁹ w Rejestrze skarg i wniosków wpływających do Urzędu nie odnotowano skarg ani wniosków na działalność podmiotów w zakresie gospodarki olejami odpadowymi oraz ustawy o opłacie produktowej, w zakresie olejów i preparatów smarowych, których rozpatrzenie pozostawało we właściwości Urzędu. Nie odnotowano również skarg i wniosków na działania Urzędu w zakresie nadzoru nad ww. podmiotami.

(akta kontroli str. 4, 248, 371-373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe zatwierdzanie wniosków w Rejestrze BDO.

Ze 118 przeanalizowanych⁶⁰ wpisów rejestracyjnych/aktualizacyjnych do Rejestru BDO podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi:

- 11 wniosków⁶¹ zostało rozpatrzonych po terminie wskazanym w przepisie art. 53 ust. 1 uod (zgodnie z którym marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek podmiotu, po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych, niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku), a zwłoka wynosiła od pięciu do 96 dni. Ponadto jeden

⁵⁸ Udokumentowane protokołami nr: Del-KS 161/2022, WIOS-SZ 30/2024, WIOS-SZ 14-2021.

⁵⁹ Według stanu na 6 czerwca 2024 r. (dzień przeprowadzenia badania).

⁶⁰ W trakcie oględzin komputerowej bazy BDO przeprowadzonych 8 i 10 lipca 2024 r.

⁶¹ 1. Nr rejestrowy podmiotu 000000857, nr wniosku w BDO 00257191; 2. Nr rejestrowy podmiotu 000010810, nr wniosku w BDO 00182289; 3. Nr rejestrowy podmiotu 000079696, nr wniosku w BDO 00228007; 4. Nr rejestrowy podmiotu 000033532, nr wniosku w BDO 00680461; 5. Nr rejestrowy podmiotu 000029473, nr wniosku w BDO 00293012; 6. Nr rejestrowy podmiotu 000223449, nr wniosku w BDO 00440553; 7. Nr rejestrowy podmiotu 000012706, nr wniosku w BDO 000884569; 8. Nr rejestrowy podmiotu 000391551, nr wniosku w BDO 00516054; 9. Nr rejestrowy podmiotu 000409805, nr wniosku w BDO 00421816; 10. Nr rejestrowy podmiotu 000125127, nr wniosku w BDO 00319135; 11. Nr rejestrowy podmiotu 00002073, nr wniosku w BDO 00095316/K01. Wnioski miały charakter aktualizacyjny.

wniosek⁶² pozostawał na dzień 8 lipca 2024 r. nadal w obsłudze pomimo złożenia go 5 czerwca 2024 r. Powyższe dotyczyło przypadków, w których wnioskodawców nie wzywano do uzupełnienia (korekty) wniosku.

- w czterech przypadkach⁶³ stwierdzono nieuzasadnioną bezczynność w zakresie sporządzania i przekazywania w BDO wezwań do uzupełnienia (korekty) wniosku, trwającą od 34 do 192 dni od złożenia wniosku lub uzupełnionego wniosku, mimo iż art. 53 ust. 1 uod nakłada na marszałka województwa obowiązek niezwłocznego dokonywania wpisu do rejestru BDO. W BDO brak było zarejestrowanych innych czynności w zakresie weryfikacji wniosku uzasadniających zwłokę w sporządzeniu i przekazaniu wezwań. Skutkiem powyższego, akceptacji wniosku/wpisu do rejestru BDO dokonywano po upływie od 43 do 196 dni od złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 515-520, 578-585, 659)

Dyrektor WOŚ wyjaśniając przyczyny powyższych nieprawidłowości w pierwszej kolejności wskazał, iż: *Teoretycznie system BDO został udostępniony przez IOŚ z siedzibą w Warszawie, który jest administratorem systemu BDO w styczniu 2020 r. Teoretycznie, ponieważ przez cały I kwartał 2020 r. system częściej nie działał niż spełniał swoją funkcję. Dopiero od kwietnia 2020 r. system został na tyle poprawiony przez Instytut, aby w miarę normalnie pracować, jednak wciąż miały miejsce krótsze lub dłuższe przerwy w jego funkcjonowaniu. System często się zawieszał, dawał możliwość składania więcej niż jednego wniosku dla jednego podmiotu, czy blokował możliwość załączenia pliku, co uniemożliwiało zatwierdzenie weryfikacji, a to tylko kilka problemów, z którymi użytkownicy systemu BDO w WOŚ musieli się mierzyć przez cały rok 2020. W momencie udostępnienia wersji produkcyjnej systemu BDO w styczniu 2020 r. pracownicy WOŚ sukcesywnie uczyli się jego funkcjonowania.*

Następnie wyjaśnił, iż: *Przed uruchomieniem systemu BDO wnioskodawcy składali wnioski papierowe, które wprowadzane były do poprzedniej wersji Rejestru. Poprzednia wersja Rejestru nie została zaprojektowana i wykonana przez Instytut, co dla administratora BDO było komplikacją, która spowodowała wykonanie migracji danych ze starej wersji rejestru do BDO. Rozpoczęła się ona ok. 14 grudnia 2019 r., a zakończyła 31 grudnia 2019 r., co spowodowało brak możliwości obsługi wniosków przez ostatnie kilkanaście dni 2019 r. Jest to o tyle ważne, gdyż pod koniec 2019 r. w mediach tradycyjnych oraz elektronicznych zaczęły pojawiać się różne informacje odnoszące się do Rejestru i systemu BDO, które spowodowały nagły i ogromny wzrost liczby wpływających wniosków. W grudniu 2019 r. wpłynęło lub zostało wysłanych kilka tysięcy wniosków papierowych. Przepisy uod stanowiły, że od 1 stycznia 2020 r. wszystkie wnioski składane są tylko i wyłącznie elektronicznie, jednak te złożone do 31 grudnia 2019 r. mogły być złożone papierowo, ale ich obsługa była możliwa tylko i wyłącznie w nowym systemie BDO, który (...) w I kwartale 2020 r. nie działał poprawnie. Obsługa wniosków odbywa się zgodnie z kolejnością wpływu, a jak widać wnioski złożone papierowo były złożone wcześniej niż te elektronicznie, jednak kierownictwo Wydziału starało się złagodzić tą sytuację poprzez delegowanie weryfikacji na jak największą możliwą ilość pracowników. Kolejnym czynnikiem ograniczającym możliwości weryfikacji, poza słabo działającym systemem, była pandemia koronawirusa, która poprzez lockdown i kwarantanny dodatkowo utrudniła sytuację poprzez uszczuplanie zasobu osób, które mogły weryfikować wnioski. Powyższa sytuacja odnosi się praktycznie do wszystkich wniosków złożonych elektronicznie w roku 2020. Nie jestem w stanie do każdego*

⁶² Nr rejestrowy podmiotu 000002184, nr wniosku aktualizacyjnego w BDO 000958827, wniosek pozostawał w obsłudze 8 lipca 2024 r. .

⁶³ 1. Nr rejestrowy podmiotu 000000857, nr wniosku w BDO 000941944; 2. Nr rejestrowy podmiotu 000042335, nr wniosku w BDO 00553422; 3. Nr rejestrowy podmiotu 00002155, nr wniosku w BDO 00318402; 4. Nr rejestrowy podmiotu 000001492, nr wniosku w BDO 00475208. Wnioski miały charakter aktualizacyjny.

wniosku z osobna opisać przyczyn dokonania weryfikacji po terminie lub przyczyn „bezczynności” w procedowaniu, ponieważ część wniosków została zweryfikowana przez osoby, które już nie pracują lub są na dłuższych urloпах. Należy również podkreślić, że WOŚ w 2020 r. zweryfikował kilkanaście tysięcy wniosków, zazwyczaj w roku wpływa od 5 do 7 tysięcy.

Zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami, większość wniosków zidentyfikowanych w trakcie oględzin jako zaakceptowane i dotyczących podmiotów wpisanych do rejestru BDO po terminie 30 dni od dnia ich złożenia, to przypadki, w których wnioski zostały złożone w 2020 r. Przypadki pojedynczych wniosków zaakceptowanych po terminie związane były też z urlopami i usprawiedliwionymi absencjami. A od 2021 r. - z uwagi na liczbę obowiązków ustawowych wykonywanych przez pracowników WOŚ - nie było możliwe skierowanie więcej niż jednego pracownika do weryfikacji wniosków elektronicznych, co wiązało się z możliwością wystąpienia opóźnień na pojedynczych wnioskach. Podkreślono, że każdy pracownik WOŚ nie zajmował się tylko jednym zagadnieniem, często z uwagi na ilość obowiązków ustawowych nałożonych przez różne ustawy na marszałków województw jeden pracownik musiał zajmować się różnymi sprawami.

(akta kontroli str. 649-651, 657-659)

W ocenie NIK jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości były niedobory kadrowe WOŚ i/lub niewłaściwa organizacja pracy. Zdaniem NIK nie zachowano standardu określonego w części II., lit. A pkt 3 („Struktura organizacyjna”) załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁴, który stanowi, że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

Dyrektor WOŚ pismem z 12 października 2023 r. kierowanym do Marszałka za pośrednictwem Dyrektora Generalnego Urzędu wnosił o zwiększenie zatrudnienia w WOŚ o trzy etaty. Prośba, poparta przez Członka Zarządu, któremu organizacyjnie i merytorycznie podlegał wówczas WOŚ, nie uzyskała akceptacji, tj. pozostała bez odpowiedzi.

(akta kontroli str. 724-728)

Wyjaśniając przyczyny takiego stanu rzeczy⁶⁵, Dyrektor Generalny wskazał, że: (...) *w okresie objętym kontrolą zadania realizowane przez Wydział obejmowały zarówno realizację zadań własnych samorządu, jak i zadania zlecone. W pełni rozumiejąc i co do zasady dzieląc argumentację przedstawioną w piśmie Dyrektora WOŚ, należy stwierdzić, że w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost liczby zadań administracji rządowej zleczanych samorządowi, za którymi niestety – wbrew dyspozycjom art. 67 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r., poz. 566) – nie szły odpowiednie środki subwencji niezbędne do ich sprawnego wykonania. Mając to na uwadze Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego wielokrotnie monitorował o podniesienie subwencji, niestety działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W tych okolicznościach – zważywszy na uwarunkowania budżetowe – nie tylko w przypadku WOŚ, nie było możliwe doraźne przeznaczenie z funduszu płac w Urzędzie, niezbędnych środków na pokrycie kosztów dodatkowych stanowisk pracy. W pewnym stopniu mogło to również wpłynąć na możliwości realizacji przez WOŚ zadań zleconych. Podsumowując, przyczyną braku możliwości wnioskowanego zwiększenia zatrudnienia w WOŚ była i jest niedostateczna*

⁶⁴ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej.

⁶⁵ Wedle Regulaminu organizacyjnego Urzędu, Marszałek jest kierownikiem Urzędu (§ 4 ust. 1), a Sekretarz Województwa – Dyrektor Generalny Urzędu zapewnia warunki umożliwiające wykonywanie zadań należących do Urzędu (§ 6).

wysokość środków, w tym środków z subwencji, na wykonanie zadań zleconych, co przekłada się na możliwość efektywnego i terminowego realizowania obowiązków wynikających z tych zadań.

(akta kontroli str. 743-750, 773-774)

2. W Urzędzie nie zidentyfikowano⁶⁶ przypadku złożenia przez osobę reprezentującą przedsiębiorcę (nr rejestrowy 000016631) 5 marca 2020 r. wniosku o wpis aktualizacyjny nr 00382408, który był niezgodny ze stanem faktycznym oraz zatwierdzono 25 maja 2020 r. złożoną przez przedsiębiorcę 22 maja 2020 r. korektę wniosku nr 00382408/K01, która również nie była zgodna ze stanem faktycznym, ponieważ wnioski te nie zawierały informacji o prowadzeniu działalności w zakresie wytwarzania odpadów, na co wskazywała decyzja Marszałka z 9 sierpnia 2013 r. WO.II.7243.4.3.2013.IB.⁶⁷ zamieszczona w systemie BDO 2 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 515-561)

Wyjaśniając przyczyny powyższej nieprawidłowości Zastępca Dyrektora WOŚ podał, iż: *M. (...), składając wniosek aktualizacyjny nr 00382408 oraz korektę nr 00382408/K01, mogła błędnie zinterpretować przepisy dotyczące dezaktywacji miejsca prowadzenia działalności. W tabelach wniosku znajdował się dział XI dotyczący posiadanych decyzji, co sugeruje, że podmiot posiadał aktualne pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Osoba, która akceptowała wnioski, przebywa na dłuższym urlopie, co uniemożliwia uzyskanie wyjaśnień dotyczących przyjętej interpretacji. W związku z tym, można mówić o błędzie w interpretacji przepisów, a nie o świadomym składaniu wniosku niezgodnie ze stanem rzeczywistym. Urząd mógł nie zidentyfikować tego przypadku w związku z ograniczonymi zasobami oraz dużą ilością spraw do rozpatrzenia. Pracownicy WOŚ są obciążeni różnorodnymi obowiązkami, co może wpływać na tempo identyfikacji i analizy wniosków. M. (...) posiada pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydane w 2013 r., które było zmieniane w latach 2018 i 2019. Zgodnie z art. 193 ust. 1c ustawy Prawo ochrony środowiska, pozwolenie nie wygasa, jeśli posiadacz odpadów złoży wniosek o nowe pozwolenie przed upływem terminu. M. (...) złożyła taki wniosek 5 maja 2023 r., a postępowanie w tej sprawie trwa. M. (...) regularnie składała sprawozdania o wytwarzanych odpadach, które były zatwierdzane przez Urząd. Sprawozdania za okresy 2019-2022 nie budziły wątpliwości, co świadczy o prawidłowym prowadzeniu działalności w zakresie gospodarki odpadami.*

(akta kontroli str. 655, 662-663)

W ocenie NIK jedną z przyczyn stwierdzonej nieprawidłowości były niedobory kadrowe WOŚ i/lub niewłaściwa organizacja pracy. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej (tj. standardem nr 3), struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

3. W 17 przypadkach (z 81 zbadanych) sprawozdania o gospodarowaniu odpadami za lata 2019-2022, złożone przez przedsiębiorców terminowo (w odniesieniu do których Urząd nie wzywał do składania korekt), zatwierdzone zostały po terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod⁶⁸.

⁶⁶ Przed 8 lipca 2024 r. tj. datą oględzin BDO.

⁶⁷ Z decyzji Marszałka wynikało, że przedsiębiorcy udzielono pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem wymagań przewidzianych dla zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W zakresie wytwarzania odpadów decyzja (termin ważności 10 lat) obejmowała kody z grupy 13: 13 01 01, 13 01 04, 13 01 05, 13 01 09, 13 01 10, 13 01 11, 13 01 13, 13 02 04, 13 02 05, 13 02 06, 13 02 08, 13 03 01, 13 03 06, 13 03 07, 13 03 08, 13 03 10, 13 04 03, 13 05 02, 13 05 06, 13 05 07, 13 08 02, 13 08 80, 13 08 99.

⁶⁸ Rok 2019 – pięć przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 220747332, 321096448, 810731930, 320472398, 330545385;

Rok 2020 – cztery przypadki dla podmiotów o numerze Regon: 220747332, 320504945, 320472398, 330545385.

W jednym przypadku⁶⁹ ww. sprawozdanie złożone terminowo za rok 2022 przypisano pracownikowi do załatwienia 23 lipca 2024 r.

Ponadto w siedmiu przypadkach⁷⁰, Urząd wysłał wezwanie do złożenia korekty Sprawozdania już po terminie na zatwierdzenie Sprawozdania.

(akta kontroli str. 568-569, 622-645)

Według art. 77 ust. 1 uod Marszałek województwa weryfikuje informacje zawarte w sprawozdaniu za poprzedni rok kalendarzowy w terminie do dnia 30 września następnego roku. Według art. 76 ust. 1 uod, sprawozdanie składa się elektronicznie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy (w przypadku zakończenia działalności sprawozdanie składa się w ciągu 7 dni od dnia jej zakończenia – art. 76 ust. 3 uod), za wyjątkiem sprawozdania za 2019 r., którego termin złożenia został przesunięty do 11 września 2020 r. (zmiana przepisów wynika z art. 26 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. poz. 875).

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WOŚ, *głównymi przyczynami opóźnień w zatwierdzaniu sprawozdań (...) są:*

- *Niedostateczne zasoby kadrowe: Zbyt mała liczba pracowników posiadających wystarczające kwalifikacje do weryfikacji sprawozdań, w stosunku do ilości wpływających sprawozdań powodowało, wydłużenie okresu ich obsługi.*
- *Złożoność procedur: Weryfikacja sprawozdań wymaga szczegółowej analizy, co jest czasochłonne, zwłaszcza, gdy sprawozdania są niekompletne lub zawierają błędy.*
- *Nałożenie się okresów sprawozdawczych za lata 2019 i 2020 (...).*
- *Duża liczba błędów w sprawozdaniach: Niekompletne lub błędnie wypełnione dokumenty wymagały dodatkowej korespondencji z podmiotem składającym sprawozdanie, co wydłuża cały proces.*

Wyjaśniając, czy Urząd weryfikował wypełnianie przez przedsiębiorców obowiązku składania Sprawozdań oraz terminowość jego realizacji, Zastępca Dyrektora WOŚ wskazał: *Związanie Organu terminem wskazanym w art. 77 ust. 1 uod, tj. po 30 września za rok sprawozdawczy, dotyczy pierwszej weryfikacji wniosku. Jakakolwiek autokorekta lub korekta złożona przez podmiot po tym terminie zwalnia Organ z obowiązku dotrzymania terminu, dając możliwość weryfikacji wniosku tak szybko, jak to jest możliwe. Biorąc pod uwagę, że powinny zostać opracowane inne sprawozdania, do których nie wniesiono autokorekt, sprawozdania z autokorektami wniesionymi po terminie 30 września oczekują na swoją kolej bez ciążącego na Organie zobowiązania terminowego.*

(akta kontroli str. 669, 682-688, 720-721)

W ocenie NIK jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości były niedobory kadrowe WOŚ i/lub niewłaściwa organizacja pracy. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej (tj. standardem nr 3), struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

4. Marszałek dopuścił do zaniechania przez Urząd poboru opłaty produktowej co najmniej w wysokości 4 472,64 zł. Był to skutek braku stosowania przez Urząd normy wynikającej z art. 17 ustawy o opłacie produktowej w sytuacji, gdy podejmowane

Rok 2021 - pięć przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 220747332, 367415751, 810546249, 369069997, 320472398.

Rok 2022 – trzy przypadki dla podmiotów o numerze Regon: 367755435, 320504945, 388908859.

⁶⁹ Nr 810546249, data złożenia sprawozdania 14 marca 2023 r., 23 lipca 2024 r. (tj. w trakcie oględzin) sprawa została przypisana do załatwienia pracownikowi, zatem sprawozdanie nie zostało zatwierdzone w terminie.

⁷⁰ Rok 2019 – cztery przypadki dla podmiotów o numerze Regon: 367755435, 810546249, 363359346, 321477587.

Rok 2020 – jeden przypadek dla podmiotu o numerze Regon 321152282.

Rok 2021 – dwa przypadki dla podmiotów o numerze Regon 320480937, 388908859.

działania informacyjne (indywidualne rozmowy telefoniczne z przedsiębiorcami, mailowe wezwania do uiszczenia zaległości) dotyczące obowiązku uiszczenia opłaty produktowej nie przynosiły rezultatu.

W łącznie dziesięciu⁷¹ przypadkach (dotyczących sześciu przedsiębiorców) odnotowano niedopłaty w wysokości ogółem 675,94 zł lub brak wpłaty na łączną kwotę 3 796,70 zł z tytułu opłaty produktowej (dział III) ciążyącej na podmiotach składających za lata 2019-2022 Sprawozdania o gospodarowaniu odpadami.

Według art. 17 ustawy o opłacie produktowej w razie stwierdzenia, że przedsiębiorca lub organizacja, pomimo ciążyącego obowiązku, nie dokonała wpłaty opłaty produktowej lub dokonała wpłaty w wysokości niższej od należnej, marszałek województwa wydaje decyzję, w której określa wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej. W przypadku niewykonania decyzji marszałek województwa ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającą 50% kwoty niewpłaconej opłaty produktowej. Termin płatności opłat, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna.

W razie nieuiszczenia należnej opłaty, po wszczęciu postępowania administracyjnego określa się w decyzji wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej, a w przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie wskazanym w decyzji, wystawia się tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji należności pieniężnych na podstawie art. 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷².

W żadnym z ww. przypadków nie wydano decyzji w sprawie określenia zaległości z tytułu opłaty produktowej i nie wydano decyzji w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej.

(akta kontroli str. 235-238, 568-569)

Wyjaśniając czy i jakie czynności zostały podjęte w związku z brakiem uiszczenia przez przedsiębiorców opłaty produktowej, lub uiszczeniem jej w niepełnej wysokości, oraz czy Urząd zastosował w ww. przypadkach normę wynikającą z art. 17 ustawy o opłacie produktowej, Zastępca Dyrektora WOŚ podał, że (...) *art. 17 ustawy o opłacie produktowej określa jedynie procedurę wydawania decyzji w sprawie zaległości w opłacie produktowej i naliczania opłaty dodatkowej, ale nie nakłada na Urząd obowiązku automatycznego stosowania tych narzędzi w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. (...) Pracownicy WOŚ podejmowali wielokrotnie w trakcie prowadzenia sprawy próby kontaktu telefonicznego z przedsiębiorcami w celu wyjaśnienia ich obowiązków i zachęcenia do uregulowania należności. Niestety, niekiedy kontakt telefoniczny okazywał się nieskuteczny, a przedsiębiorcy nie reagowali na wezwania do uzupełnienia zaległych opłat. Oczywiście zdarzyli się również przedsiębiorcy, z którymi z różnych względów kontakt jest utrudniony. W takich sytuacjach pracownicy WOŚ starają się indywidualnie podchodzić do każdego przypadku. Należy podkreślić, że praktycznie wszystkie przypadki niedopłat lub nieuiszczenia opłaty produktowej wynikają z niewiedzy przedsiębiorców, braku znajomości przepisów lub zwykłego niedopatrzenia. Kontakt telefoniczny i mailowy pozwala wytłumaczyć im ich obowiązki, o których często nie mają pojęcia, co zazwyczaj skraca czas załatwiania*

⁷¹ 1. Nr Regon (dalej: nr) 520395970 – okres sprawozdawczy 2022: kwota opłaty należnej 580,13 zł, kwota opłaty uiszczonej 131,80 zł, niedopłata 448,36 zł; 2. Nr 321152282: a) okres sprawozdawczy 2020: kwota opłaty należnej 589,05 zł, brak wpłaty; b) okres sprawozdawczy 2021: kwota opłaty należnej 589,05 zł, brak wpłaty; c) okres sprawozdawczy 2022: kwota opłaty należnej 1 856,40 zł, brak wpłaty; 3. Nr 363940220 – okres sprawozdawczy 2022: kwota opłaty należnej 271,32 zł, kwota opłaty uiszczonej 43,72 zł, niedopłata 227,58 zł; 4. Nr 367415751 - okres sprawozdawczy 2021, kwota opłaty należnej 53,55 zł, brak wpłaty; 5. Nr 812391590 – okres sprawozdawczy 2022: kwota opłaty należnej 44,63 zł, brak wpłaty; 6. Nr 811658619: a) okres sprawozdawczy 2020: kwota opłaty należnej 249,90 zł, brak wpłaty; b) okres sprawozdawczy 2021: 235,62 zł, brak wpłaty; c) okres sprawozdawczy 2022: kwota opłaty należnej 178,50 zł, brak wpłaty.

⁷² Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.

spraw związanych z wniesieniem wymaganych płatności lub prowadzi do złożenia przez zobowiązanego korekty składanego sprawozdania. Ponieważ brak jest przesłanek do formułowania zakazu dokonywania przez przedsiębiorcę korekt złożonego sprawozdania do dnia zakończenia tego postępowania decyzją ostateczną, składane korekty przedłużają procedurę i praktycznie uniemożliwiają wydanie decyzji, o której mowa w art. 17 ustawy, o której mowa wyżej, gdyż postępowanie jest nadal w toku. Zaległości i brak wpłat przytoczone w załącznikach są kwotami relatywnie niskimi, a co za tym idzie, pracownicy WOS starają się odzyskiwać takie kwoty bez stosowania art. 17, aby ograniczyć koszty, które mogłyby przekroczyć kwotę zaległości przedsiębiorcy. Dodatkowo, każda sprawa związana z ewentualnym, zastosowaniem przepisów z art. 17 ustawy jest analizowana pod kątem zasadności zaangażowania sił i środków w stosunku do wysokości roszczenia. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia nieadekwatnego do nałożonych na WOS do realizacji zadań, zatrudnienia pracowników merytorycznych (...). Dla Marszałka klimat prowadzenia działalności gospodarczej jest bardzo ważny. Każdego przedsiębiorcę staramy się traktować w jak najlepszy sposób, dlatego wystawienie decyzji o płatności podwyższonej traktowane jest jako ostateczność. Podsumowując, pracownicy WOS dążyli do załatwienia spraw zgodnie i w granicach obowiązującego prawa, na zasadzie pomocniczości w postępowaniu administracyjnym polegającym na indywidualizacji działań, dążeniu do polubownego załatwienia sprawy, dostosowaniu czynności do wagi problemu. Celem było efektywne i przyjazne dla obywatela załatwianie spraw, przy zachowaniu niezbędnych wymogów formalnych i prowadzenia stron przez skomplikowane regulacje i procedury. Czynności te, nie zawsze mogły być zrealizowane zgodnie z obowiązującą zasadą pisemnego utrwalania czynności dokonywanych w sprawie, gdyż byłby dalece nieadekwatny w stosunku do problemu zgłaszanego przez stronę, co w ocenie urzędników ponad normę wydłużałoby postępowanie.

(akta kontroli str. 670, 689-690, 722, 753-754, 759-761, 767-769)

5. Łącznie w 22 przypadkach⁷³ Urząd dopuścił (w okresie dotyczącym złożenia sprawozdania o gospodarowaniu odpadami za lata 2019-2022⁷⁴) do uiszczenia opłaty produktowej w ratach, pomimo nieprzeprowadzenia postępowania w przedmiocie udzielenia ulgi w spłacie. Nadto opłaty te uiszczone zostały nieterminowo.

(akta kontroli str. 235-238, 568-569)

⁷³ Rok 2019: 1. Regon (dalej: nr) 320263430, daty uiszczenia opłaty produktowej: 12 lipca 2021 r. i 9 września 2021 r., 2. Nr 810242390, daty uiszczenia opłaty produktowej: 3 lipca 2020 r. i 9 stycznia 2023 r., 3. 810877957, daty uiszczenia opłaty produktowej: 9 września 2020 r. i 21 kwietnia 2021 r., 4. Nr 811658619, daty uiszczenia opłaty produktowej: 9 września 2020 r. i 21 kwietnia 2021 r., 5. Nr 811658619, daty uiszczenia opłaty produktowej: 2 kwietnia 2024 r., 9 maja 2024 r., 17 czerwca 2024 r., 6. Nr 812554945, daty uiszczenia opłaty produktowej: 15 marca 2022 r. i 23 maja 2022 r.

Rok 2020: 1. Nr 320419725, daty uiszczenia opłaty produktowej: 14 marca 2021 r., 10 marca 2022 r. i 28 marca 2022 r., 2. Nr 320421780, daty uiszczenia opłaty produktowej: 7 lipca 2022 r. i 21 grudnia 2023 r., 3. Nr 383525734, daty uiszczenia opłaty produktowej: 31 marca 2022 r. i 8 maja 2023 r., 4. Nr 385454783, daty uiszczenia opłaty produktowej: 21 marca 2024 r., 25 i 26 marca 2024 r., 5. Nr 812554945, daty uiszczenia opłaty produktowej: 15 marca 2021 r., 23 maja 2022 r. i 27 lutego 2024 r.

Rok 2021: 1. Nr 320480937, daty uiszczenia opłaty produktowej: 30 czerwca 2023 r. i 7 lipca 2023 r., 2. Nr 385454783, daty uiszczenia opłaty produktowej: 21 marca 2024 r. i 26 marca 2024 r., 3. Nr 812497621, daty uiszczenia opłaty produktowej: 12 kwietnia 2024 r. i 21 maja 2024 r. Rok 2022: 1. Nr 320028249, daty uiszczenia opłaty produktowej: 29 grudnia 2023 r. i 2 stycznia 2024 r., 2. Nr 320480937, daty uiszczenia opłaty produktowej: 3 kwietnia 2023 r. i 7 lipca 2023 r., 3. Nr 320543833, daty uiszczenia opłaty produktowej: 8, 11, 14 grudnia 2023 r., 4. Nr 320945419, daty uiszczenia opłaty produktowej: 11, 31 stycznia 2024 r. i 5 lutego 2024 r., 5. Nr 321460463, daty uiszczenia opłaty produktowej: 21 kwietnia 2022 r. i 24 kwietnia 2023 r., 6. Nr 321477587, daty uiszczenia opłaty produktowej: 21 czerwca 2023 r. i 16 stycznia 2024 r., 7. Nr 331172733, daty uiszczenia opłaty produktowej: 19 maja 2023 r. i 17 listopada 2023 r., 8. Nr 385454783, daty uiszczenia opłaty produktowej: 21 i 26 marca 2024 r., 9. 23 kwietnia 2024 r. i 13 maja 2024 r.

⁷⁴ Dane podane w oparciu o sporządzony przez jednostkę kontrolowaną wykaz przekazany 6 czerwca 2024 r. i 9 lipca 2024 r. Brano pod uwagę przypadki, w których sprawozdania zostały złożone terminowo. Roku sprawozdawczego 2023 nie brano pod uwagę z uwagi na niezakończony termin na weryfikację sprawozdań.

Według art. 19 ustawy o opłacie produktowej, do opłat produktowych w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁷⁵, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa. Ordynacja podatkowa określa w dziale III rozdział 7a zasady udzielania ulg w spłacie należności, w tym rozkładania należności na raty. Zgodnie z art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, od zaległości podatkowych, (...) naliczane są odsetki za zwłokę.

Zastępca Dyrektora WOŚ wyjaśnił: *Stosowane w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach, uzgodnienie uiszczenia opłaty produktowej w częściach przez przedsiębiorców składających sprawozdania o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami w latach 2019-2022, nie były formalizowane za pomocą decyzji w przedmiocie udzielenia ulgi. W przypadku stwierdzenia przez Urząd nieterminowości we wniesieniu opłaty produktowej w zakresie olejów odpadowych przez przedsiębiorców składających w okresie sprawozdawczym 2019-2022 sprawozdania o produktach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami, podmiot informowany był o zaległości drogą e-mailową. Brak jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony dłużnika na wysłane e-maile (wysyłano co najmniej trzy e-maile), pracownik dokonywał kontaktu telefonicznego w przedmiotowej sprawie. W przypadku braku skuteczności powyższych działań informacyjnych pracownik merytoryczny był informowany o konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego, w celu wydania decyzji. W przypadkach uiszczania opłat w częściach nie wydawano decyzji w przedmiocie udzielenia ulgi. Podmiot dokonywał płatności sukcesywnie w częściach, w miarę posiadanych możliwości finansowych. Analiza wydruków programowych o dokonanych płatnościach stanowiła podstawę monitorowania zaległych opłat. Złożenie w terminie ww. sprawozdania oraz dokonanie na jego podstawie płatności, również w terminie, jest ustawowym obowiązkiem podmiotu. Należy podkreślić, że wydawanie decyzji wiąże się ze wszczęciem postępowania administracyjnego, które biorąc pod uwagę ilość czasu i kosztów z nim związanych, w stosunku do kwot zaległości wymienionych w załącznikach, przewyższa niekiedy należność zobowiązania. Nie zwalnia to oczywiście pracowników prowadzących sprawy z przedmiotowego zakresu, z obowiązku wyegzekwowania należnych kwot. Od kwoty pozostałej do spłaty naliczane są odsetki, a pracownicy WOŚ monitorują terminowość wpłat poprzez notatki własne oraz wyciągi z kont dedykowanych dla odpowiedniej płatności. Należy również wziąć pod uwagę obciążenie pracowników różnymi innymi obowiązkami. Każdy z nich wykonuje kilka czynności, a ich zakres obowiązków nie dotyczy tylko weryfikacji sprawozdań i opłat. Taka organizacja pracy wymuszona została brakami kadrowymi i pozwoliła na elastyczne reagowanie na potrzeby interesariuszy i efektywne wykorzystanie niewystarczających zasobów kadrowych. Zastępca Dyrektora doprecyzował: wyjaśnienie, że pracownik merytoryczny wiedział o konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji oznacza, że podejmowane były działania w kierunku egzekwowania należności, jednak decyzja o wszczęciu postępowania zależała od oceny merytorycznej pracownika.*

(akta kontroli str. 669-670, 720-721, 762-766, 775-777)

Podkreślić należy, że możliwość rozłożenia należności na raty⁷⁶ uzależniona jest od oceny spełniania przesłanek określonych przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, a w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą katalog ulg określa art. 67b Ordynacji podatkowej.

⁷⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 t.j. z późn. zm.; dalej: Ordynacja podatkowa.

⁷⁶ Lub odroczenia terminu zapłaty należności albo umorzenia zaległości.

6. W 30⁷⁷ przypadkach (z 94 zbadanych) sprawozdania o wytwarzanych odpadach złożone terminowo (w odniesieniu do których Urząd nie wzywał do składania korekt) za okresy sprawozdawcze 2020-2022⁷⁸, zatwierdzane były po terminie określonym w art. 77 ust. 1 uod⁷⁹.

Ponadto w 17 przypadkach⁸⁰, Urząd wysłał wezwanie do złożenia korekty Sprawozdania już po upływie terminu na zatwierdzenie Sprawozdania.

Według art. 77 ust. 1 uod marszałek województwa weryfikuje informacje zawarte w sprawozdaniu za poprzedni rok kalendarzowy w terminie do dnia 30 września następnego roku. Według art. 76 ust. 1 uod, sprawozdanie składa się elektronicznie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy (w przypadku zakończenia działalności sprawozdanie składa się w ciągu 7 dni od dnia jej zakończenia – art. 76 ust. 3 uod), za wyjątkiem sprawozdania za 2019 r., którego termin złożenia został przesunięty do 31 października 2020 r. (zmiana przepisów wynika z art. 26 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. poz. 875). Termin z art. 77 ust. 1 uod w zakresie przedłużenia terminu weryfikacji przez marszałków województw sprawozdań podmiotów za 2019 r., nie został zmieniony⁸¹.

(akta kontroli str. 592-621)

Tłumacząc z jakiego powodu Sprawozdania o wytwarzanych odpadach były zatwierdzane nieterminowo, Zastępca Dyrektora WOS wyjaśnił, iż wpływ na to miały następujące okoliczności:

- *Nałożenie się okresów sprawozdawczych: W latach 2019-2020 wystąpiło nałożenie się okresów sprawozdawczych, co dodatkowo skomplikowało proces. Sprawozdania za rok 2019 miały być składane do 11 września 2020 r., a sprawozdania za rok 2020 do marca 2021 r..*
- *Kumulacja w grudniu 2019 r. papierowych wniosków dotyczących wpisu do systemu BDO. Bez wpisu i nadania numeru podmioty nie mogły składać sprawozdań, dlatego w pierwszej kolejności należało wpisać podmioty do systemu, aby mogły one w tym systemie spełniać swoje obowiązki.*

⁷⁷ Rok 2020 – 11 przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 810743398, 812524520, 320920566, 321475022, 321321098, 000145017, 331052756, 634635905, 330393461, 810515378, 810550009 oraz jeden przypadek dla podmiotu o numerze rejestrowym BDO - 00000728.

Rok 2021 – 13 przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 810743398, 812524520, 810550009, 810175379, 320226297, 330963792, 320682486, 320454450, 321321098, 330393461, 811254000, 367903522, 810515378 oraz jeden przypadek dla podmiotu o numerze rejestrowym BDO - 000007287.

Rok 2022 – pięć przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 810254452, 330264982, 9552264345, 320058902, 000145017.

⁷⁸ Okres sprawozdawczy dotyczący roku 2023 nie został uwzględniony z uwagi na niezakończony okres weryfikacji sprawozdań.

⁷⁹ W przypadku roku 2019, termin złożenia Sprawozdania został przesunięty do 31 października 2020 r. (art. 26 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. poz. 875). Ponieważ termin na weryfikację Sprawozdań pozostał wyznaczony na 30 września 2020 r., roku sprawozdawczego 2019 nie uwzględniano przy weryfikacji terminowego wywiązywania się przez Urząd z obowiązku zatwierdzania Sprawozdań.

⁸⁰ Rok 2020 – sześć przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 330232692, 810877271, 330264982, 320682486, 320058902, 330558420.

Rok 2021 – osiem przypadków dla podmiotów o numerze Regon: 330232692, 384667703, 810877271, 330264982, 321475022, 320175950, 330441830, 330558420.

Rok 2022 – trzy przypadki dla podmiotów o numerze Regon: 320920566, 330558420, 810515378.

⁸¹ Odpowiedź Ministerstwa Klimatu z 24 lipca 2024 r. znak: DGO.IV.053.6.2020.KR na petycję Marszałka Województwa Podkarpackiego z 4 maja 2020 r. znak: OS-III.7011.3.2020.BF dot. zmiany art. 39 uod polegającej na wydłużeniu do 31 grudnia 2021 r. terminu wykonania sprawozdań z realizacji WPGO za okres 2017-2019, których termin opracowania przypadał na 2020 r., oraz dot. zmiany art. 77 ust. 1 uod poprzez wydłużenie do 31 października 2021 r. okresu przysługującego marszałkom województw na dokonanie weryfikacji sprawozdań za 2019 r.: (...) na podstawie sprawozdań opracowywane są przez Ministerstwo Klimatu (MK) raporty dla Komisji Europejskiej (KE). Raporty te przedkłada się za dany rok sprawozdawczy w terminie 18 miesięcy od końca roku sprawozdawczego. Wobec tego raporty opracowane na podstawie sprawozdań za 2019 r. MK powinno przedłożyć KE do 30 czerwca 2021 r. Wydłużenie terminu na weryfikację sprawozdań (...) spowodowałoby, że do KE zostałyby przekazane dane opracowane na podstawie częściowo jeszcze niezeweryfikowanych sprawozdań.

- *Niedobór kadrowy: Opóźnienia w zatwierdzaniu sprawozdań były spowodowane zbyt małą liczbą pracowników w stosunku do ilości wpływających sprawozdań. W rezultacie, pracownicy byli obciążeni dużą ilością sprawozdań do weryfikacji, co prowadziło do wydłużenia czasu ich obsługi.*
- *Absencje pracowników: Jakakolwiek absencja pracownika, niezależnie od przyczyny (urlop wypoczynkowy, zwolnienie lekarskie itp.), powodowała powstawanie zaległości, co dodatkowo wydłużało czas potrzebny na obsługę sprawozdań.*
- *Czasochłonność weryfikacji: Weryfikacja sprawozdań wymaga szczegółowej analizy, co jest czasochłonne, zwłaszcza w przypadku sprawozdań niekompletnych lub zawierających błędy. Często konieczne były dodatkowe konsultacje z podmiotami składającymi sprawozdania, co również wydłużało cały proces.*

(akta kontroli str. 692, 706-711, 734-735)

Wyjaśniając, czy Urząd weryfikował wypełnianie przez przedsiębiorców obowiązku składania Sprawozdań o wytwarzanych odpadach za lata 2019-2022 oraz terminowość jego wypełniania, Zastępca Dyrektora WOŚ wskazał, że: *Brak precyzyjnie określonych sankcji utrudnia egzekwowanie obowiązku składania sprawozdań o wytwarzanych odpadach. Art. 76 ust. 1 uod określa termin składania sprawozdań, ale nie precyzuje sankcji za niedotrzymanie tego terminu. Należy nadmienić, że organ nie ma podstawy prawnej do wymagania od przedsiębiorcy uzyskania informacji, o ile sam ich nie przedstawi organowi. W związku z tym brak jest możliwości stwierdzenia, czy na danym przedsiębiorcy ciąży obowiązek złożenia sprawozdania. Organ nie dysponuje informacją czy dany przedsiębiorca w danym roku ma obowiązek złożenia sprawozdania. Niezłożenie sprawozdania może być wynikiem braku obowiązku w danym roku sprawozdawczym. Decyzja i obowiązek złożenia sprawozdania leży po stronie przedsiębiorcy.*

(akta kontroli str. 692, 704-710, 735)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WOŚ, wpływ na kierowanie – po upływie znacznego okresu czasu - wezwań do korekty sprawozdań o wytwarzanych odpadach, miało kilka kluczowych czynników:

- *Obciążenie pracowników: Zbyt mała liczba pracowników w stosunku do ilości wpływających sprawozdań skutkowało dużym obciążeniem kadry. W efekcie, weryfikacja sprawozdań zajmowała więcej czasu, co prowadziło do opóźnień w kierowaniu wezwań do korekty.*
- *Złożoność weryfikacji: Weryfikacja sprawozdań wymagała szczegółowej analizy, co jest czasochłonne, zwłaszcza w przypadkach, gdy sprawozdania były niekompletne lub zawierały błędy. W takich sytuacjach konieczne było prowadzenie dodatkowej korespondencji z podmiotami składającymi sprawozdania, co wydłużało cały proces.*
- *Wystąpiło nałożenie się okresów sprawozdawczych, co dodatkowo skomplikowało weryfikację sprawozdań. Sprawozdania za rok 2019 miały być składane do 31 października 2020 r., a sprawozdania za 2020 r. do 15 marca 2021 r.*
- *W pierwszych latach funkcjonowania (okresy sprawozdawcze 2019 - 2020) systemu BDO składający sprawozdania nie potrafili jeszcze poprawnie korzystać z modułu sprawozdawczego, co dodatkowo wydłużało czas niezbędny na ich weryfikację, ponieważ liczba błędów była dużo większa niż w następnych okresach sprawozdawczych.*
- *Czas oczekiwania na korekty (...).*

(akta kontroli str. 692, 699-703, 735-736)

W ocenie NIK jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości były niedobory kadrowe WOŚ i/lub niewłaściwa organizacja pracy. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej (tj. standardem nr 3), struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

7. W przypadku 13 podmiotów⁸² Urząd zatwierdził Sprawozdania o wytwarzanych odpadach za lata 2019-2022, pomimo braku dokumentów ewidencji odpadów (KEO i KPO) w systemie BDO lub braku spójności w zakresie masy odpadów wykazywanej w sprawozdaniu oraz dokumentach KEO/KPO, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 592-621)

Od 1 stycznia 2020 r. dokumentację związaną z odpadami należało prowadzić za pośrednictwem indywidualnego konta w systemie BDO. Według art. 77 ust. 2 uod,

⁸² 1. Nr rejestrowy podmiotu 000240435, a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca prowadzenia działalności gdzie wykazano ilości olejów odpadowych (dalej nr miejsca) 0001/00240435, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 7740,0000 Mg, masa wg ewidencji – brak KEO/KPO; b) okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/00240435, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 0,6540 Mg, masa wg ewidencji – brak KEO/KPO;

2. Nr rejestrowy podmiotu 000012875, a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0001/000012875, kody odpadów:

- 13 05 07* (wytworzone): masa wg sprawozdania - 1,8000 Mg, 4,000 Mg, 0,9000 Mg, 2,0000 Mg, 32,0000 Mg, 13,5000 Mg, 11,8000 Mg; 13 02 08* (wytworzone): masa wg sprawozdania 1,7900 Mg, zaś w KEO tylko kod 130507* 2,000 Mg;

- 13 07 03* (zbieranie): masa wg sprawozdania – 0,1800 Mg, 13.02.08 (zbieranie): masa wg sprawozdania 10,8420 Mg, 13 05 07* (zbieranie): masa wg sprawozdania 148,4000 Mg, 13 02 05* (zbieranie): masa wg sprawozdania 0,0740 Mg, 13 05 08* (zbieranie): masa wg sprawozdania 10,3800 Mg, 13 08 99* (zbieranie): masa wg sprawozdania 2,1400 Mg, 13 01 13* (zbieranie): masa wg sprawozdania 0,1756 Mg, zaś w KEO 144,90 Mg (przy sumie ze sprawozdania 172,1916), KPO brak możliwości zsumowania w systemie;

b) okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/000012875, kody odpadów:

-13 01 10* (wytwarzanie): masa wg sprawozdania 1,3500 i 1,3500 Mg, brak w KEO, w KPO 0,7200 Mg i 1,3500 Mg;

-13 05 08* (wytwarzanie): masa wg sprawozdania 3,4800 Mg, KEO 12,9400, a w KPO brak;

-13 03 07* (wytwarzanie): masa wg sprawozdania 4,600 Mg, brak w KEO i KPO;

c) okres sprawozdawczy 2022, nr miejsca 0001/000012875, kod odpadów 13 05 07* (wytwarzanie): masa wg sprawozdania 152,8900 Mg, masa wg ewidencji 153,7700 Mg.

3. Nr rejestrowy podmiotu 000336921, okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/000336921, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 0,8800 Mg, brak KEO/KPO;

4. Nr rejestrowy podmiotu 000079696 a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0002/000079696, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 4,100 Mg, brak KEO, a w KPO 5,000 Mg; b) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0003/000079696, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 13,1260 Mg, brak KEO, a w KPO 13,0260 Mg; c) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0004/000079696, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 4,1740 Mg, brak KEO, a w KPO 3,3740 Mg; d) okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0004/000079696, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 23,1270 Mg, brak KEO, a w KPO 6,8540 Mg;

5. Nr rejestrowy podmiotu 000007287 okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/000007287, kod odpadów 13 01 10*, masa wg sprawozdania 50,2180 Mg, KEO 19,9970 Mg;

6. Nr rejestrowy podmiotu 000304081 okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0002/000304081, kod odpadów 13 05 07*, masa wg sprawozdania 41,500 Mg, brak KEO, a w KPO 7,000 Mg;

7. Nr rejestrowy podmiotu 000007784, okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0002/000007784, kod odpadów 13 05 08*, masa wg sprawozdania 4,5000 Mg, brak KEO i KPO;

8. Nr rejestrowy podmiotu 000005488, okres sprawozdawczy 2022, nr miejsca 0002/000005488, kod odpadów 13 05 07*, masa wg sprawozdania 12,3290 Mg, KEO 12,3920 Mg;

9. Nr rejestrowy podmiotu 000223449, okres sprawozdawczy 2022, nr miejsca 0023/000223449, kod odpadów 13 04 03*, masa wg sprawozdania 2,0000 Mg, brak KEO i KPO;

10. Nr rejestrowy podmiotu 000003319, a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0001/000003319, kod odpadów 13 05 07*, masa wg sprawozdania 15,0000 Mg, brak KEO, KPO 30,000 Mg; b) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0003/000003319, kod odpadów 13 05 07*, masa wg sprawozdania 15,0000 Mg, KEO brak, KPO 0 Mg;

11. Nr rejestrowy podmiotu 000010612, a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0002/000010612, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 29,6860 Mg, brak KEO, KPO 21,586 Mg; b) okres sprawozdawczy 2022, nr miejsca 0002/000010612, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 24,6700 Mg, brak KEO, KPO 23,2200 Mg;

12. Nr rejestrowy podmiotu 000281424, a) okres sprawozdawczy 2020, nr miejsca 0001/000281424, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 10,2500 Mg, KEO 10,3800, KPO 13,6000 Mg; b) okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/000281424, kod odpadów 13 02 08*, masa wg sprawozdania 19,7000 Mg, brak KEO, KPO 18,2000 Mg;

13. Nr rejestrowy podmiotu 000409805, okres sprawozdawczy 2021, nr miejsca 0001/000409805, kod odpadów 13 05 07*, masa wg sprawozdania 42,5000 Mg, brak KEO, KPO 25,0000 Mg.

jeśli z weryfikacji sprawozdania o wytwarzanych odpadach wynika, że informacje zawarte w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym, marszałek województwa wzywa za pośrednictwem BDO do korekty sprawozdania, określając termin przekazania korekty nie dłuższy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

Na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁸³, do 30 czerwca 2020 r. dopuszczone było sporządzanie dokumentów ewidencji odpadów w formie papierowej. Wprowadzanie tych dokumentów do BDO należało zakończyć nie później niż w terminie do 31 lipca 2020 r. Z dniem 31 marca 2020 r. weszła w życie kolejna zmiana⁸⁴, według której wskazane terminy wydłużono odpowiednio do 31 grudnia 2020 r. oraz 31 stycznia 2021 r. Następnie 16 maja 2020 r.⁸⁵ uchylono art. 236a ust. 3, który wskazywał ostateczny termin zakończenia wprowadzania dokumentów do BDO do 31 stycznia 2021 r. Wprowadzono również przepis art. 236b ust. 1, według którego podmioty, o których mowa w art. 50 ust. 1 i art. 51 ust. 1, mogą prowadzić ewidencję odpadów na zasadach określonych w art. 236a ust. 1 przed uzyskaniem wpisu do rejestru.

Wyjaśniając dlaczego ww. sprawozdania zostały zatwierdzone i przedsiębiorcy nie byli wzywani do złożenia wyjaśnień, Zastępca Dyrektora WOŚ wskazał, że: *zgodnie zobowiązującymi przepisami ustawy o odpadach, Marszałek Województwa nie ma obowiązku sprawdzania kart ewidencyjnych podmiotu składającego sprawozdanie. Przepisy ustawy precyzują, iż przy weryfikacji sprawozdania Marszałek jest zobowiązany jedynie do oceny, czy podmiot spełnił warunki określone w art. 75 ust. 2 uod. Weryfikacja oparta jest na danych przedstawionych przez podmiot w sprawozdaniu, a ewentualna kontrola ewidencji może być przeprowadzona tylko w przypadku pojawienia się uzasadnionych wątpliwości co do rzetelności złożonych informacji. W sytuacjach, w których pracownicy WOŚ uznali, że sprawozdania są zgodne z wymogami prawa, nie było konieczności szczegółowego badania ewidencji odpadów. Należy również zaznaczyć, że ze względu na dużą liczbę sprawozdań do weryfikacji, w szczególności od 2020 r., pracownicy WOŚ skupiali się na ocenie zgodności sprawozdań z wymogami prawnymi, nie przeprowadzając dodatkowych kontroli ewidencji, jeśli nie było ku temu przesłanek. Należy także pamiętać, że zgodnie z zapisami art. 236a uod podmioty do końca 2020 r. miały prawo prowadzić ewidencję odpadów w formie papierowej, co uniemożliwia pełną weryfikację sprawozdań z lat 2019-2020 w systemie BDO. W przypadku złożenia sprawozdania, które zawierało błędy lub było niekompletne, podmioty były wzywane do dokonania korekty. Pracownicy WOŚ weryfikują sprawozdania z pełnym zaangażowaniem i w oparciu o przepisy uod. Każdy przypadek błędnie złożonego sprawozdania był kierowany do podmiotu z prośbą o naniesienie niezbędnych poprawek, co pozwalało na dalszą weryfikację i zatwierdzenie poprawionych dokumentów. (...) Większość wykrytych do tej pory niezgodności wynikała z błędów związanych z obsługą systemu BDO. Z uwagi na to, że te błędy miały charakter techniczny, a nie wynikały z celowego działania, marszałek województwa nie prowadzi rejestru takich błędów, ani nie zgłasza ich do innych organów administracyjnych. Wszystkie sprawozdania wykazane w załączniku zostały zatwierdzone przez pracowników WOŚ, co oznacza, że spełniły wymogi art. 75 ust. 2 uod i nie budziły wątpliwości co do zawartości mas wytwarzanych lub zbieranych odpadów. Należy także pamiętać, że zgodnie z zapisami art. 236a uod podmioty do końca 2020 r. miały prawo prowadzić ewidencję*

⁸³ Dz. U. z 2020 r., poz. 150.

⁸⁴ Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 568.

⁸⁵ Ustawa z 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.

odpadów w formie papierowej, co uniemożliwia pełną weryfikację sprawozdań z lat 2019-2020 w systemie BDO.

(akta kontroli str. 712-717, 739-741)

W ocenie NIK występowanie niespójności danych zamieszczanych w ewidencji odpadów i sprawozdawczości stanowi wysokie ryzyko, a jego tolerowanie może mieć negatywny wpływ na rzetelność składanych przez przedsiębiorców informacji. NIK zauważa problemy i niedoskonałości w funkcjonowaniu systemu BDO, niemniej jednak nie zwalnia to Marszałka z obowiązku podejmowania czynności w celu rzetelnej weryfikacji sprawozdań. W przypadku opisanych sprawozdań nie wykazano braku możliwości weryfikacji tych sprawozdań z ewidencją odpadów BDO.

8. Urząd wprowadził do Repozytorium BDO pięć decyzji wydanych przez Marszałka⁸⁶ w sprawie gospodarki olejami odpadowymi ze znacznym opóźnieniem, tj. pomiędzy 186 a 1 033 dniem od wydania decyzji. Zdaniem NIK było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 515-520, 578-590)

Zastępca Dyrektora WOŚ wyjaśnił, że: (...) *Brak bieżącego zamieszczania w BDO kopii ostatecznych decyzji przez Marszałka może wynikać z braku wymogu prawnego dotyczącego bieżącego wpisywania, a także z obciążenia pracowników WOŚ różnorodnymi obowiązkami. Pracownicy starają się zamieszczać decyzje w BDO jak najszybciej, jednak z uwagi na złożoność zadań, mogą występować opóźnienia.* (...)

(akta kontroli str. 655, 660-661, 663)

Niezapewnienie bieżącego wprowadzania do BDO przedmiotowych decyzji może mieć negatywny wpływ na prawidłowość i skuteczność wykonywania zadań przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zorganizowania pracy WOŚ w sposób zapewniający terminowe zatwierdzanie wniosków w Rejestrze BDO, w tym z uwzględnieniem konieczności ich uzupełnienia przez wnioskodawców.
2. Identyfikowanie przez WOŚ wpisów do Rejestru BDO niezgodnych ze stanem faktycznym.
3. Podjęcie działań w celu zorganizowania pracy WOŚ w sposób pozwalający na terminowe zatwierdzanie Sprawozdań o gospodarowaniu odpadami oraz Sprawozdań o wytwarzanych odpadach.
4. Rzetelne weryfikowanie sprawozdań o wytwarzanych odpadach w celu zapewnienia ich zgodności ze stanem faktycznym.
5. Wyegzekwowanie przez Urząd zaległych kwot opłaty produktowej.
6. Udzielanie ulg w spłacie należności z tytułu opłaty produktowej zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.

⁸⁶ 1. Nr rejestrowy BDO 000001492 – decyzja nr WOŚ-II.7247.2.5.2020.AAS z 19 listopada 2021 r. wprowadzona 26 lipca 2022 r. – upłynęło 249 dni; 2. Nr 000002184 – decyzja nr WOŚ-II.7222.3.13.2019.PM z 20 lutego 2020 r. wprowadzona 19 grudnia 2022 r. – 1033 dni; 3. Nr 000004212 – decyzja nr WOŚ-II.7243.2.5.2019.JB z 15 czerwca 2020 r. wprowadzona 21 kwietnia 2021 r. – 310 dni; 4. Nr 000010612 - decyzja nr WOŚ-II.7243.2.14.2020 z 24 lipca 2023 r. wprowadzona 20 marca 2024 r. – 232 dni; 5. Nr 000002073 - decyzja nr WOŚ-II.7243.57.2023.IB z 8 września 2023 r. wprowadzona 12 marca 2024 r. – 186 dni.

7. Podjęcie działań w celu bieżącego wprowadzania do systemu BDO decyzji w sprawie gospodarki olejami odpadowymi.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin, 8 października 2024 r.

Kontroler
Anna Jończyk
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
Z up.
Bogusław Wójcik
p.o. Wicedyrektor Delegatury

.....
podpisano elektronicznie

.....
podpisano elektronicznie