



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.003.01.2020

**Pan  
Cezary Przybylski  
Marszałek Województwa Dolnośląskiego**

Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14  
50-411 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław, zwany dalej „Urzędem” lub „UMWD”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Przybylski - Marszałek Województwa Dolnośląskiego, od dnia 15 grudnia 2014 r., zwany dalej „Marszałkiem Województwa” lub „MWD”. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 5-6)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania.</li><li>2) Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 r. – grudzień 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/24/2020 z dnia 14 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

<sup>1</sup> Dz.-U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Dolnośląskiego prawidłowo realizował obowiązek gromadzenia, analizowania i przetwarzania wszystkich wymaganych prawem sprawozdań od przedsiębiorców oraz sprawozdań gminnych z zakresu gospodarowania odpadami za lata 2017 i 2018 ze wszystkich 169 gmin województwa dolnośląskiego. Tym samym posiadał wiedzę w zakresie źródeł powstawania odpadów, m.in. z tworzyw sztucznych (w tym również odpadów opakowaniowych) oraz o sposobie ich zagospodarowania wynikającą ze zgromadzonych dokumentów.

W kontrolowanym okresie Marszałek Województwa wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych. Dokonywał analizy i weryfikacji danych o źródłach odpadów komunalnych i pozostałych oraz sposobach ich zagospodarowania zawartych w sprawozdaniach przedkładanych przez gminy i przedsiębiorców. Gromadził i weryfikował również sprawozdania sporządzone przez podmioty samodzielnie wykonujące obowiązki zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych. Marszałek nie weryfikował jednak rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych.

W badanym okresie Marszałek zgodnie z przepisami prawa sprawował kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych. UMWD monitorował w kontrolowanym okresie prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach, w tym posiadał informacje o rodzajach działań i wysokości środków przeznaczonych na te kampanie wynikające z przedłożonych sprawozdań.

W Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022<sup>3</sup> wskazano prawidłowe cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Urząd realizował zadania edukacyjno-informacyjne m.in. poprzez bieżącą działalność Wydziału Środowiska oraz we współpracy z Dolnośląskim Zespołem Parków Krajobrazowych (DZPK)<sup>4</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

#### 1.1. Dokumenty programowe związane z gospodarką odpadami na obszarze województwa dolnośląskiego.

WPGO<sup>6</sup> został ostatecznie uchwalony przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego w grudniu 2017 r. i przyjęty do realizacji.<sup>7</sup>

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

<sup>3</sup> Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022, zwany dalej „WPGO” (załącznik do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLIII/1450/17 z dnia 21 grudnia 2017 r.).

<sup>4</sup> Samorządowa jednostka organizacyjna Województwa Dolnośląskiego.

<sup>5</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dokument ten m.in. był przedmiotem kontroli NIK nr P/19/048 – „Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)”.

W WPGO jako rok bazowy do analiz przyjęto rok 2014, a co za tym idzie poziomem odniesienia do dalszych obliczeń stały się dane zamieszczone w sprawozdaniach gminnych z realizacji zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi za ten właśnie rok. Informacje zawarte w WPGO na przykładzie roku bazowego 2014 przedstawiają dane o masie odpadów zebranych selektywnie i masie odpadów poddanych recyklingowi. Według WPGO (Tabela 6) masa selektywnie odebranych i zebranych odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych wyniosła w 2014 r. łącznie 27 634,3 ton (kody 15 01 02 i 20 01 39). Z tej ilości 20 716,2 ton przekazano do recyklingu (Tabela 9). W WPGO nie przedstawiono danych szacunkowych (na podstawie badań składu morfologicznego odpadów) o ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych (uwzględniających m.in. udział tej frakcji w odpadach zmieszanych, które stanowiły największą część, tj. 74,4% wszystkich odpadów komunalnych w 2014 r.). Wyniki analiz odnośnie ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w ramach frakcji: papier, szkło, metal i tworzywa sztuczne, a w szczególności odnoszących się do oceny potrzeb zagospodarowania ww. odpadów komunalnych zostały przedstawione w WPGO w podrozdziale 12.1.4 „Ocena potrzeb w zakresie zagospodarowania frakcji odpadów: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła” w Tabeli 138 „Ocena potrzeb województwa w zakresie zagospodarowania frakcji odpadów: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła”. Prezentowane w niej dane uwzględniają zarówno masy ww. frakcji odpadów komunalnych odebranych i zebranych selektywnie. Źródłem danych do przeprowadzenia analizy gospodarki odpadami komunalnymi w województwie dolnośląskim dotyczącej ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów komunalnych były roczne sprawozdania gmin z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r., opracowania własne wykonawcy WPGO (podmiot zewnętrzny), WPGO z 2012 r., dane zawarte w decyzjach administracyjnych regulujących przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (MBP) oraz dane GUS. Szczegółową metodykę prognozowania masy odpadów komunalnych w województwie dolnośląskim na lata 2016-2022 zawarto w WPGO w podrozdziale 8.2.1 „Metodyka”.

W WPGO przedstawiono dane o masie wytworzonych i sposobie zagospodarowania odpadów ze źródeł innych niż komunalne, w rozdziale 7 „Rodzaje, masa, źródła powstawania odpadów, odzysk i unieszkodliwianie”, w poszczególnych podrozdziałach odnoszących się do określonych grup odpadów z różnych gałęzi gospodarki (7.2 „Odpady niebezpieczne”, 7.3 „Odpady pozostałe”, 7.4 „Odpady z wybranych gałęzi gospodarki, których zagospodarowanie stwarza problem”). Źródłem wykorzystywanym do ustalenia tych danych były m.in. zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach zagospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za 2013 r. gromadzone w prowadzonym przez UMWD Wojewódzkim Systemie Odpadowym. Wg danych WPGO w 2013 r. wytworzono 28 184,34 ton odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (Tabela 38), w tym 822,31 ton (2,9%) ton przekazano do recyklingu, 22 795,21 ton (80,9%) przekazano do innych procesów odzysku (które nie stanowiły ostatecznego sposobu zagospodarowania tych odpadów), a dla pozostałych 4 566,8 ton (16,2%) w ogóle nie wskazano sposobu zagospodarowania. W WPGO przedstawiono informacje o ilości

---

Przeprowadzonej w UMWD przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w okresie od czerwca do września 2019 r. Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie przygotowania i zawartości WPGO.

<sup>7</sup> Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXIX/934/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2016-2022 została unieważniona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17 października 2017 r., sygn. akt SA/Wr 237/17.

wytworzonych odpadów opakowaniowych. Dla odpadów opakowaniowych pochodzących ze źródeł komunalnych dane przedstawiono w podrozdziale 7.1.4 „Odpady komunalne z podziałem na 4 frakcje: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło”. Źródłem wykorzystanym do ustalenia tych danych były roczne sprawozdania gmin z zakresu gospodarki odpadami za 2014 r. Dla odpadów opakowaniowych z innych źródeł niż komunalne dane przedstawiono w podrozdziale 7.3.5 „Odpady opakowaniowe” (Tabela 38). Źródłem wykorzystywanym do ustalenia tych danych były m.in. zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za 2013 r. gromadzone w prowadzonym przez UMWD Wojewódzkim Systemie Odpadowym, a także dane oszacowane wg przyjętej praktyki w UMWD. W WPGO ustalono bilans mocy przerobowych instalacji do odzysku i recyklingu odpadów czterech frakcji, w szczególności odpadów z tworzyw sztucznych, i wskazano w podrozdziale 12.1.4 „Ocena potrzeb w zakresie zagospodarowania frakcji odpadów: papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła” – Tabela 138 oraz w Planie inwestycyjnym (Załącznik do WPGO), odpowiednio dla odzysku odpadów – w Tabeli 2. „Istniejące moce przerobowe instalacji do doczyszczania selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych” (suma mocy przerobowych 1 653 000 Mg/rok) oraz dla recyklingu odpadów – w Tabeli 4 „Istniejące moce przerobowe instalacji do recyklingu odpadów” (suma mocy przerobowych 475 491 Mg/rok). W oparciu o wspomniany bilans istniejących mocy przerobowych instalacji do odzysku i recyklingu m.in. odpadów z tworzyw sztucznych w odniesieniu do prognozowanych mas tych odpadów do 2022 r. pochodzących zarówno ze strumienia odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, jak i wysortowanych ze zmieszanych odpadów komunalnych, zaplanowano niezbędne moce przerobowe przedmiotowych instalacji odpowiednio: [1] dla odzysku odpadów – w Tabeli 12 „Instalacje do doczyszczania selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych, planowane do rozbudowy/ modernizacji” (prognozowana masa odpadów planowana do przetworzenia w 2022 r. – 734 100 Mg/rok) oraz Tabeli 22 „Planowane nowe instalacje do doczyszczania selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych” (prognozowana masa odpadów planowana do przetworzenia w 2022 r. – 4 951 Mg/rok), [2] dla recyklingu odpadów – w Tabeli 14 „Instalacje do recyklingu odpadów planowane do rozbudowy/modernizacji” (prognozowana masa odpadów planowana do przetworzenia w 2022 r. – 10 000 Mg/rok) oraz w Tabeli 24 „Planowane nowe instalacje do recyklingu odpadów” (prognozowana masa odpadów planowana do przetworzenia w 2022 r. – 79 000 Mg/rok).

(akta kontroli str. 163-168, 169-171)

UMWD nie sporządzał<sup>8</sup> sprawozdań z realizacji WPGO<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 172)

## **1.2. Źródła, ilości i sposób zagospodarowania odpadów komunalnych i innych niż komunalne odpadów z tworzyw sztucznych**

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

UMWD posiadał sprawozdania gminne z zakresu gospodarowania odpadami za lata 2017 i 2018 ze wszystkich 169 gmin województwa dolnośląskiego, w tym

<sup>8</sup> Do dnia zakończenia przedmiotowej kontroli NIK.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*. (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.) (dalej: „ustawa o odpadach”) pierwsze sprawozdanie z realizacji WPGO w UMWD zostanie sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w terminie do 12 miesięcy od tej daty.

sprawozdania z dwóch związków międzygminnych (Związek Gmin Zagłębia Miedziowego<sup>10</sup>, Związek Międzygminny Śląza-Oława<sup>11</sup>).

(akta kontroli str. 392-401)

UMWD nie posiadał (np. w ramach dobrej praktyki) w formie pisemnych wytycznych lub poradnika dla gmin uszczegółwiających zasady sporządzania tych sprawozdań.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, w celu ujednoczenia sposobu prezentacji danych w sprawozdaniach gminnych, w ramach dobrych praktyk, Wydział Środowiska od 2013 r. stale wspomaga merytorycznie gminy w zakresie sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach bieżącej współpracy z gminami, pracownicy Wydziału przygotowali i przeprowadzili cykl warsztatów szkoleniowych dla przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego, podczas których prezentowano sposób prawidłowego sporządzania takich sprawozdań oraz zasady obliczania poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych i poziomu ograniczania masy składowych odpadów ulegających biodegradacji. Spotkania warsztatowe dla gmin odbyły się w październiku i listopadzie 2013 r. oraz 2014 r., a także w marcu 2019 r. Ponadto tematyka i zagadnienia dotyczące sprawozdawczości komunalnej były prezentowane przez pracowników Urzędu m.in. podczas konferencji dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) w październiku 2014 r., która dotyczyła wdrażania postanowień WPGO w kontekście osiąganych przez gminy poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych oraz ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, konferencji szkoleniowej w październiku 2016 r. organizowanej dla JST na temat kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi w gminach w świetle wymagań wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>12</sup> w zakresie sprawozdawczości gminnej, a także konferencji szkoleniowej dla gmin regionu zachodniego odnośnie gospodarki odpadami komunalnymi na temat zasad obliczania poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, które odbyły się w listopadzie 2017 r. oraz marcu 2019 r. Oprócz tego, pracownik Wydziału Środowiska weryfikujący sprawozdania gminne jest w stałym kontakcie telefonicznym z pracownikami gmin odpowiedzialnymi za sporządzanie sprawozdań gminnych, którym udziela wszelkich informacji oraz wskazówek na etapie opracowywanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 392-401)

Marszałek Województwa Dolnośląskiego terminowo przekazał Ministrowi Środowiska zbiorcze sprawozdania z realizacją zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za pośrednictwem platformy ePUAP: za 2017 r. w dniu 13 lipca 2018 r.<sup>13</sup> oraz za 2018 r. w dniu 15 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 392-401, 421-426)

W UMWD nie opracowano procedur określających sposób i zadania w zakresie weryfikacji gminnych sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017-2018.

<sup>10</sup> Gminy: Chocianów, Gaworzyce, Grębocice, Jerzmanowa, Polkowice, Przemków, Pęcław, Radwanice.

<sup>11</sup> Gminy: Borów, Ciepłowody, Czernica, Domaniów, Oława, Przeworno, Siechnice, Żórawina.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm. Dalej: „*ustawa o utrzymaniu czystości*”.

<sup>13</sup> Korekta nr 1 sprawozdania za 2017 r. została przekazana Ministrowi Środowiska 6 września 2018 r., natomiast korekta nr 2 sprawozdania za 2017 r. została przekazana Ministrowi Klimatu 27 marca 2020 r. (w trakcie kontroli NIK).

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wskazał, że przedmiotowe sprawozdania podlegały weryfikacji zgodnie ze sposobem wypracowanym w toku dotychczasowych wieloletnich analiz, przy realizacji tego zadania, wieloetapowo:

- 1/ Rejestracja otrzymanego sprawozdania w systemie pocztowym UMWD „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją” (EZD) i otwarcie sprawy.
- 2/ Wprowadzenie sprawozdania do informatycznego systemu bazy danych BDoŚ GOK służącej gminom do sporządzenia i przekazywania do UMWD przedmiotowego sprawozdania.
- 3/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem formalnym, tj. poprawności wersji obowiązującego formularza sprawozdania w odniesieniu do danego roku sprawozdawczego, jego kompletności oraz podpisu osoby uprawnionej do reprezentowania gminy.
- 4/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem merytorycznym poprzez weryfikację:
  - poprawności wypełnienia poszczególnych rubryk sprawozdania w odniesieniu do wymaganych pozycji określonych w objaśnieniach do sprawozdania;
  - poprawności klasyfikacji kodów odpadów, które winny być klasyfikowane zgodnie z katalogiem odpadów w grupie 20 przewidzianej dla odpadów komunalnych, z kilkoma wyjątkami wskazanymi w objaśnieniach do sprawozdania;
  - poprawności jednostki miary odpadów, która winna być podana w Mg;
  - poprawności nazw instalacji, do których zostały przekazane odpady komunalne oraz sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych;
  - poprawności obliczeń dotyczących sumy mas zmieszanych odpadów komunalnych poddanych różnym procesom przetwarzania oraz osiągniętego poziomu recyklingu wybranych frakcji odpadów komunalnych, poziomu ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.
- 5/ W przypadku pozytywnej weryfikacji i braku błędów w dokumencie, sprawozdanie zostaje zaakceptowane w systemie BDoŚ GOK.
- 6/ W przypadku negatywnej weryfikacji, do gminy jest kierowane za pośrednictwem systemu BDoŚ GOK i platformy ePUAP wezwanie o korektę sprawozdania wraz ze wskazaniem zakresu korekty.
- 7/ Po otrzymaniu korekty, następuje jej weryfikacja. W przypadku pozytywnej weryfikacji, skorygowane sprawozdanie jest akceptowane w systemie BDoŚ GOK.

(akta kontroli str. 392-401)

Sprawozdanie za 2017 r. złożone zostało przez UMWD Ministrowi Środowiska w dniu 13 lipca 2018 r. W trakcie weryfikacji przedmiotowych sprawozdań za 2017 r., 45 gmin zostało wezwanych do korekty swoich sprawozdań. W przypadku 32 gmin wystąpiła konieczność ponownej korekty sprawozdania. Łącznie liczba wezwań do korekty sprawozdań gminnych za 2017 r. wyniosła 102<sup>14</sup>.

Sprawozdanie za 2018 r. złożone zostało przez UMWD Ministrowi Środowiska w dniu 15 lipca 2019 r. W trakcie weryfikacji sprawozdań za 2018 r., 88 gmin zostało wezwanych formalnie do korekty swoich sprawozdań za 2018 r. w przypadku 58

---

<sup>14</sup> Wystąpiły przypadki kilkukrotnych korekt sprawozdania gminnego. Łącznie 45 gmin województwa dolnośląskiego korygowało swoje sprawozdania za 2017 r. Pozostałe 22 sprawozdania gminne zostały zweryfikowane i skorygowane w terminie późniejszym.

gmin wystąpiła konieczność ponownej korekty sprawozdania. Łącznie liczba wezwań do korekty sprawozdań gminnych za 2018 r. wyniosła 195<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 402-416)

W sprawie przekazania przez UMWD Ministrowi Środowiska rocznego sprawozdania za 2017 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, sporządzonego na podstawie nie w pełni zweryfikowanych i uzgodnionych sprawozdań gminnych za 2017 r., Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, iż wynikało to przede wszystkim z błędów polegających na braku zgodności pomiędzy sprawozdaniami gminnymi oraz sprawozdaniami przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem odpadów gminnych. W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wskazał, że MWD został ustawowy zobowiązany do sporządzenia, a następnie przekazania do Ministra Środowiska sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w terminie do 15 lipca 2018 r. za 2017 r. Przy czym, przepisy *ustawy o utrzymaniu czystości* nie definiują wspomnianego terminu, jako terminu ostatecznej weryfikacji sprawozdań gminnych przez MWD. Wręcz przeciwnie, art. 9r ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości* daje MWD możliwość wezwania wójta, burmistrza i prezydenta miasta do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdania i to wielokrotnie, wskazując, że przy pierwszym wezwaniu gmina ma 30 dni na uzupełnienie, a przy drugim i kolejnym 14 dni na jego uzupełnienie lub poprawienie. Tym samym, konstrukcja samych przepisów prowadzi do stwierdzenia, że zliczając poszczególne terminy sprawozdania gminne były korygowane już po terminie przekazania Ministrowi Środowiska sprawozdania przez MWD. Podobne były przyczyny przekazania przez UMWD w dniu 15 lipca 2019 r. Ministrowi Środowiska rocznego sprawozdania za 2018 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, pomimo tego, iż nie wszystkie właściwe sprawozdania gminne za 2018 r. zostały zweryfikowane i uzgodnione.

(akta kontroli str. 417-426)

W badanym okresie w UMWD nie dokonywano weryfikacji rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych, w tym osiąganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami *ustawy o utrzymaniu czystości*, MWD jest uprawniony do weryfikacji rocznych sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, w których gminy zamieszczają dane na podstawie sprawozdań otrzymanych od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiotów prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiotów zbierających odpady komunalne, podmiotów prowadzących instalacje komunalne (wcześniej regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych). Natomiast weryfikacji rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym z tworzyw sztucznych, dokonuje zgodnie z art. 9zb ust. 2 w związku z art. 9z ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości* WIOŚ, będąca organem kontrolnym, która następnie informuje gminę i marszałka województwa o wynikach kontroli i o ewentualnych uchybieniach w przekazanym sprawozdaniu, zobowiązując jednocześnie gminę do przedłożenia stosownej korekty sprawozdania.

(akta kontroli str. 392-401)

---

<sup>15</sup> Wystąpiły przypadki kilkukrotnych korekt sprawozdania gminnego. Łącznie 88 gmin województwa dolnośląskiego korygowało swoje sprawozdania za 2018 r. Pozostałe 45 sprawozdań gminnych zostało zweryfikowanych i skorygowanych w terminie późniejszym.



W wyniku przeprowadzonych weryfikacji sprawozdań gminnych przez UMWD, stwierdzono najpoważniejsze błędy i uchybienia:

- błędne wskazywanie instalacji, do których zostały przekazane odebrane odpady komunalne, a w szczególności, dla zmieszanych odpadów komunalnych i selektywnie zebranych odpadów zielonych, które winny być przekazane do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), co wynikało wprost z art. 9e ust. 1 pkt 2 *ustawy o utrzymaniu czystości*, w brzmieniu obowiązującym do 6 września 2019 r.;
- wskazywanie błędnych sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych w odniesieniu do rodzaju odpadu, jak i do rodzaju instalacji, do których odpady zostały przekazane;
- brak weryfikacji informacji na temat posiadanych zezwoleń przez podmioty, do których zostały przekazane odpady komunalne do przetwarzania lub zbierania, co skutkowało błędnym wskazywaniem procesów zagospodarowania odpadów lub wskazywaniem procesów, na które podmiot nie posiadał stosownych zezwoleń;
- uwzględnianie do wyliczania poziomu recyklingu papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła również tych odpadów, które nie były poddane procesom recyklingu;
- dublowanie mas odpadów komunalnych poprzez jednoczesne uwzględnianie ich zarówno jako odpadów odebranych, jak i zebranych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) czy w punktach skupu surowców wtórnych zbierających także frakcje opakowaniowe odpadów komunalnych;
- błędne obliczanie wskaźnika udziału łącznego odpadów papieru, tworzyw sztucznych i szkła w składzie morfologicznym odpadów komunalnych, co w konsekwencji rzutowało na błędy w obliczeniach poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła;
- brak informacji jakie masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wysortowanych w instalacji do mechanicznego lub mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych zostały uwzględnione do wyliczenia poziomu recyklingu tych frakcji, co uniemożliwiało potwierdzenie osiągniętego poziomu przez gminę;
- błędne obliczanie masy odpadów ulegających biodegradacji zebranych, odebranych i przetworzonych ze strumienia odpadów komunalnych z obszaru gminy, przekazanych do składowania, czego skutkiem były błędy w obliczeniach osiągniętego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- błędne wskazywanie wskaźnika udziału gminy w rynku usług, co skutkowało błędnym wyliczeniem masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r., do którego odnosi się poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- błędne wskazywanie mas odpadów o kodzie [19 12 12] będących pozostałością z sortowania lub pozostałością z mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, co skutkowało błędnym wyliczeniem ww. poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- błędne wskazywanie odpadów magazynowanych w tych częściach sprawozdania, które ich nie dotyczą;
- wielokrotność składanych korekt oraz przetwarzanie błędów utrudniają weryfikację lub uniemożliwiają ostateczną akceptację sprawozdań.

(akta kontroli str. 392-401)

Spośród 169 gmin w województwie dolnośląskim, odsetek gmin, które osiągnęły wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w 2017 r. (minimum 20%) i 2018 r. (minimum 30%) dla odpadów z papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł odpowiednio 96,4% (163 gminy) i 87,0% (147 gmin).

(akta kontroli str. 114)

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

UMWD nie weryfikował w latach 2017-2018 kwestii złożenia przez zobowiązanych przedsiębiorców (wskazanych w art. ust. 1 pkt 1-2 *ustawy o odpadach*) sprawozdań dotyczących odpadów innych niż komunalne. Z informacji będących w dyspozycji UMWD wynikało, że:

- w 2017 r. - 8 581 przedsiębiorców<sup>16</sup> złożyło łącznie 12 160 zbiorczych sprawozdań o odpadach;
- w 2018 r. - 8 549 przedsiębiorców<sup>17</sup> złożyło łącznie 12 437 zbiorczych sprawozdań o odpadach.

(akta kontroli str. 434-437)

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, że art. 76 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpadach* określa właściwość miejscową marszałka województwa do przyjęcia zbiorczego zestawienia danych o odpadach ze względu na miejsce wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów. Dodatkowo gospodarowanie odpadami nie podlega regionalizacji. Oznacza to, że odpady wytworzone na terenie jednego województwa mogą być przekazane, zgodnie z *ustawą o odpadach*, do przetwarzania do instalacji w innym województwie i odwrotnie, czy też mogą być przekazane poza granice kraju i odwrotnie. Kwestia związana z przepływem poszczególnych strumieni odpadów pomiędzy województwami czy krajami nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązującym systemie sprawozdawczym zakresie gospodarowania odpadami. Ponadto, wpływ na zmienną liczbę podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdania rocznego o odpadach mają zapisy art. 25 ust. 4 *ustawy o odpadach*, zgodnie z którymi dopuszczalne jest magazynowanie odpadów przez określony czas do momentu ich przekazania kolejnemu posiadaczowi odpadów. W związku z tym, posiadacze odpadów, którzy w danym roku wytworzyli odpady, a mogli zgodnie z prawem je magazynować, nie dokonali przekazania odpadów do przewarzenia kolejnemu posiadaczowi czyli nie powstał obowiązek sprawozdawczy (brak w przepisach ustawy o odpadach tzw. sprawozdań „zerowych”). Podobna sytuacja odnosi się do posiadaczy odpadów, którzy zgodnie z art. 71 *ustawy o odpadach*, mogą prowadzić uproszczoną ewidencję odpadów opartą wyłącznie o karty przekazania odpadów. Wówczas wytworzone odpady zostaną wykazane w ewidencji, a tym samym w zbiorczym zestawieniu danych o odpadach za ten rok, którym nastąpiło przekazanie odpadów do kolejnego posiadacza. Zgodnie z przepisami może to nastąpić w kolejnym roku od ich wytworzenia (dla odpadów niebezpiecznych), a do lat 3 (dla odpadów innych niż niebezpieczne). W efekcie stan ten wpłynie na różnice pomiędzy liczbą podmiotów, w tym także liczbą sprawozdań w latach 2017-2018, dot. województwa dolnośląskiego. Zatem, w każdym roku sprawozdawczym liczba podmiotów zobowiązanych do przedłożenia sprawozdania o odpadach do marszałka województwa może być inna.

(akta kontroli str. 434-436)

<sup>16</sup> W tym 2 091 przedsiębiorców gospodarujących odpadami z tworzyw sztucznych.

<sup>17</sup> W tym 2 102 przedsiębiorców gospodarujących odpadami z tworzyw sztucznych.

W UMWD nie opracowano procedur określających sposób i zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań przedsiębiorców dotyczących odpadów innych niż komunalne<sup>18</sup> za lata 2017-2018.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcą Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wynikało, że przedmiotowe sprawozdania podlegały weryfikacji zgodnie ze sposobem wypracowanym w toku dotychczasowych wieloletnich analiz, przy realizacji tego zadania, wieloetapowo:

- 1/ Rejestracja otrzymanego sprawozdania w systemie pocztowym UMWD „Elektroniczne Zarządzania Dokumentacją” (EZD) i otwarcie sprawy.
- 2/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem formalnym, tj. poprawności obowiązującego formularza sprawozdania w odniesieniu do danego roku sprawozdawczego, jego kompletności oraz podpisu osoby uprawnionej do reprezentowania gminy.
- 3/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem merytorycznym poprzez weryfikację:
  - poprawności wypełniania wymaganych rubryk w poszczególnych Działach sprawozdania o odpadach w odniesieniu do zakresu prowadzonej działalności związanej z gospodarowaniem odpadami (wytworzenie, zbieranie, przetwarzanie odpadów);
  - poprawności klasyfikacji kodów klasyfikacji odpadów, które powinny być zgodne z profilem działalności posiadacza odpadów oraz porównanie danych z uzyskanymi przez posiadacza odpadów decyzjami administracyjnymi, jeśli są wymagane;
  - jednostki miary ilości odpadów, która powinna być podana w Mg;
  - zgodności danych z innymi sprawozdaniami obejmującymi zakres gospodarowania odpadami, np. wykazy dotyczące opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku składowania odpadów, sprawozdania roczne o pojazdach wycofanych z eksploatacji w przypadku prowadzących stacje demontażu pojazdów.
- 4/ W przypadku pozytywnej weryfikacji i braku błędów w sprawozdaniu, sprawozdanie zostaje wprowadzane do systemu bazy danych WSO lub BDoŚ – Zestawienia Zbiorcze/Pojazdy Wycofane.
- 5/ W przypadku negatywnej weryfikacji, do przedsiębiorcy jest kierowane wezwanie do korekty lub uzupełnienia sprawozdania wraz ze wskazaniem zakresu korekty lub uzupełnienia. W przypadkach szczególnych, gdy dane zawarte w sprawozdaniu budzą wątpliwości, co do prawidłowości wypełnienia, MWD może na podstawie art. 72 ust. 3 *ustawy o odpadach* wezwać posiadacza odpadów do przedłożenia dokumentów ewidencji odpadów, na podstawie których zostało sporządzone sprawozdanie roczne.
- 6/ Po otrzymaniu korekty, następuje jej weryfikacja. W przypadku pozytywnej weryfikacji, skorygowane sprawozdanie jest akceptowane w systemie WSO lub BDoŚ – Zestawienia Zbiorcze/Pojazdy Wycofane.

(akta kontroli str. 427-433)

W badanym okresie UMWD nie dokonywał weryfikacji rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych, w tym osiągniętych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, zgodnie obowiązującymi przepisami *ustawy o odpadach* MWD jest uprawniony do weryfikacji sprawozdań rocznych o odpadach, w których posiadacze odpadów

---

<sup>18</sup> Sprawozdanie o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi oraz o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

zamieszczają dane na podstawie prowadzonej przez siebie ewidencji odpadów oraz w oparciu o posiadane decyzje administracyjne w zakresie gospodarowania odpadami, jeśli ich działalność wymaga uzyskania takiej decyzji. Natomiast, weryfikacji rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów dokonuje WIOŚ, będąca organem kontrolnym, która następnie informuje MWD o wynikach kontroli i o ewentualnych uchybieniach w prowadzonej przez podmioty ewidencji odpadów, zobowiązując jednocześnie kontrolowany podmiot do przedłożenia stosownej korekty sprawozdania lub zaległego sprawozdania o odpadach do MWD.

(akta kontroli str. 427-433)

W wyniku przeprowadzonych weryfikacji sprawozdań przedsiębiorców przez UMWD, stwierdzono najpoważniejsze błędy:

- błędną klasyfikację odpadów w odniesieniu do rodzaju prowadzonej działalności wynikającej z wpisu do rejestru działalności gospodarczej (KRS, CEiDG);
- błędnie wskazywane procesy przetwarzania odpadów w odniesieniu do posiadanych decyzji administracyjnych w zakresie gospodarowania odpadami;
- brak decyzji w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów lub powoływania się na nieaktualne decyzje lub decyzje, które wygasły z mocy prawa;
- rozbieżności mas i rodzajów odpadów, które zostały poddane procesom przetwarzania, w wyniku którego zostały wytworzone określone rodzaje odpadów, zarówno w instalacjach, jak i poza nimi, a co jest wskazywane w poszczególnych częściach sprawozdania;
- wskazywanie w sprawozdaniach tych rodzajów wytworzonych odpadów, dla których istnieje zwolnienie z prowadzenia ich ewidencji, o których mowa w art. 66 ust. 4 *ustawy o odpadach*;
- wielokrotność przekładanych korekt sprawozdań oraz powielanie błędów utrudniających ostateczną weryfikację.

Spośród uchybień formalnych najczęściej występowały:

- brak podpisu osób uprawnionych do reprezentacji posiadacza odpadów;
- brak załączonych pełnomocnictw w przypadku, gdy sprawozdanie jest przedkładane w imieniu posiadacza odpadów;
- niepełne sprawozdanie składane z pominięciem danych obejmujących wszystkie rodzaje działalności w przypadkach, gdy podmiot jednocześnie jest wytwórcą odpadów, zbierającym i przetwarzającym odpady;
- rozbieżność danych przedkładanych w różnych sprawozdaniach przedkładanych do MWD w zakresie gospodarowania odpadami (np. inne dane dotyczące rodzajów i ilości składowanych odpadów wskazane w sprawozdaniu o odpadach, a inne w wykazie w sprawie opłat za składowanie odpadów czy też, w przypadku stacji demontażu, inne dane w sprawozdaniu o odpadach niż w rocznym sprawozdaniu o pojazdach wycofanych z eksploatacji, np. w zakresie masy pojazdów przyjętych do demontażu czy masy lub rodzaju odpadów wytworzonych w wyniku przetwarzania zużytych pojazdów).

(akta kontroli str. 427-433)

### **1.2.3. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach sporządzonych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r. – 2018 r., ze szczególnym uwzględnieniem danych o odpadach z tworzyw sztucznych**

W latach 2017-2018 MWD, stosownie do obowiązku ustalonego w art. 9s *ustawy o czystości*, sporządził i w wymaganym terminie przekazał ministrowi właściwemu ds. środowiska zbiorcze sprawozdania z zakresu gospodarowania odpadami

komunalnymi za 2017 r. i 2018 r. Sprawozdania zawierają dane o ilości poszczególnych strumieni odpadów odebranych od mieszkańców<sup>19</sup> i zebranych z terenu gmin położonych w województwie dolnośląskim w PSZOK<sup>20</sup> (2017 r. i 2018 r.) oraz punktach skupu (tylko w 2018 r.)<sup>21</sup>. Z informacji tych wynika m.in., że:

- w 2017 r. odebrano i zebrano z terenu województwa dolnośląskiego 1 093 465,344 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 73,3% stanowiły odpady zmieszane, a łącznie 9,7% odpady z papieru i tektury<sup>22</sup> (3,8%), metalu<sup>23</sup> (0%), szkła<sup>24</sup> (3,9%) i tworzyw sztucznych<sup>25</sup> (2,0%);

- w 2018 r. odebrano i zebrano z terenu województwa dolnośląskiego 1 133 183,856 Mg odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 70,4% stanowiły odpady zmieszane, a łącznie 11,0% odpady z papieru i tektury (4,6%), metalu (0,3%), szkła (4,2%) i tworzyw sztucznych (1,9%).

W 2018 r., w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosła ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 3,6%), natomiast zmniejszyła się ilość selektywnie odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych (o 4,2%, z 22 115,138 Mg w 2017 r. do 21 178,657 Mg w 2018 r.). Wzrostu całkowitej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych nie można uzasadniać wyłącznie ujęciem w sprawozdaniu za 2018 r. danych o ilości zebranych odpadów w punktach skupu. Porównując dane za 2017 r. i 2018 r., z wyłączeniem odpadów zebranych w 2018 r. w punktach skupu, można stwierdzić, że w 2018 r. wystąpił wzrost ilości wszystkich odebranych i zebranych odpadów komunalnych o 1,6% (z 1 093 465,344 Mg w 2017 r. do 1 110 879,849 Mg w 2018 r.).

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

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
  - w 2017 r.: 64,6% inne procesy odzysku, 23,3% procesy unieszkodliwiania, 9,2% recykling, 1,5% magazynowanie, 1,4% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie;
  - w 2018 r.: 53,2% inne procesy odzysku, 33,8% procesy unieszkodliwiania, 11,8% recykling, 1,2% magazynowanie,
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
  - w 2017 r.: 72,0% inne procesy odzysku, 11,0% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie, 8,8% magazynowanie, 8,2% recykling,
  - w 2018 r.: 63,8% inne procesy odzysku, 27,2% recykling, 9,0% magazynowanie.

<sup>19</sup> Odpowiednio: cz. IIa, IIc i II d sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. II sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2018 r.

<sup>20</sup> Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych, dalej „PSZOK”.

<sup>21</sup> Odpowiednio: cz. III sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2017 r. oraz cz. Va i VIa sprawozdania zbiorczego o odpadach komunalnych za 2018 r.

<sup>22</sup> Kody: 15 01 01 oraz 20 01 01.

<sup>23</sup> Kody: 15 01 04 oraz 20 01 40.

<sup>24</sup> Kody: 15 01 07 oraz 20 01 02.

<sup>25</sup> Kody: 15 01 02 oraz 20 01 39.

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

- w sprawozdaniach nie dokonuje się ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględnia ilości tych odpadów znajdujących się w odpadach zmieszanych,
- brak jest szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów w instalacjach, wskazujących jakie ilości odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) zostały ostatecznie wytworzone wtórnie (wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych) po zakończeniu tych procesów oraz pełnych<sup>26</sup> danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

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

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

- papier i tektura (kody: 15 01 01, 19 12 01, 20 01 01): 0 Mg w 2017 r. oraz 1 117,887 Mg w 2018 r.;
- szkło (kody: 15 01 07, 19 12 05, 20 01 02): 1 797,741 Mg w 2017 r. oraz 0 Mg w 2018 r.;
- metal (kody: 15 01 04, 19 12 02, 19 12 03, 20 01 40): 6 896,762 Mg w 2017 r. oraz 6 787,314 Mg w 2018 r.;
- tworzywa sztuczne (kody: 15 01 02, 19 12 04, 20 01 39): 5 484,489 Mg w 2017 r. oraz 12 330,011 Mg w 2018 r.

Następnie powyższe dane uwzględniono w sposobach zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów. Przyjęto założenie, że jeżeli masa danego rodzaju odpadów materiałowych przygotowanych do ponownego użycia lub recyklingu (wskazana w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.) jest wyższa niż masa tych odpadów zebranych pierwotnie, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania procesy R2-R9 (w częściach IIa,c oraz III sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. IIIa,b, Vb, VIb sprawozdania za 2018 r.), to źródłem zwiększenia powyższych ilości w pierwszej kolejności są odpady pierwotnie odebrane i zebrane (w sposób selektywny), dla których wskazano jako zagospodarowanie inne procesy odzysku, a dopiero następnie odpady zmieszane (20 03 01) i inne frakcje (20 01 99 i 15 01 06).

Uwzględniając powyższe dane o strumieniu wtórnym (wtórnie wytworzonych odpadach materiałowych) ponownie przeliczono dane o sposobach

---

<sup>26</sup> Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r. (Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu województwa w danym okresie sprawozdawczym) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

zagospodarowania poszczególnych frakcji odpadów w 2017 r. i 2018 r. W wyniku tych operacji oszacowano, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych przez gminy położone na terenie województwa dolnośląskiego ukształtował się następująco:

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
  - w 2017 r.: 50,6% inne procesy odzysku, 30,3% składowiska i inne procesy unieszkodliwiania, 17,0% recykling, 1,5% magazynowanie, 0,6% brak informacji o sposobie zagospodarowania;
  - w 2018 r.: 48,0% składowiska i inne procesy unieszkodliwiania, 31,5% inne procesy odzysku, 19,2% recykling, 1,2% magazynowanie;
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
  - w 2017 r.: 93,0% recykling, 7,0% magazynowanie;
  - w 2018 r.: 94,3% recykling, 5,7% magazynowanie.

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

(akta kontroli str. 438-469)

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

W wyniku tych kalkulacji ustalono, że:

- a) ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca województwa zwiększyła się z 394 kg w 2017 r. do 406 kg w 2018 r., tj. o 3,0%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów w punktach skupu wzrost ten wyniósł 1,0% (do 398 kg w 2018 r.);
- b) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – obliczona na podstawie łącznej masy odpadów odebranych i zebranych selektywnie (strumień pierwotny) oraz masy odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach (strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu – zwiększyła się z 10 kg w 2017 r. do 12 kg w 2018 r.;
- c) ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oszacowano<sup>27</sup> na 135 805,514 Mg w 2017 r. oraz 139 803,188 Mg w 2018 r.;

<sup>27</sup> Tzw. strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych obliczono na podstawie łącznej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wykazanej odpowiednio w sprawozdaniach zbiorczych o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., z uwzględnieniem danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2016 r., poz. 784)

- d) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – zwiększyła się z 49 kg w 2017 r. do 50 kg w 2018 r., tj. o 2,0%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów komunalnych w punktach skupu wskaźnik ten nie uległ zmianie w porównaniu do 2017 r.;
- e) skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych<sup>28</sup> wyniosła 16,3% w 2017 r. oraz 15,1% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. jej poziom był niższy niż dla szkła (42,1%) oraz papieru i tektury (39,3%), ale wyższy niż w przypadku metali (13,7%);
- f) skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)<sup>29</sup> wyniosła 4,0% w 2017 r. oraz 8,8% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metali (27,2%), ale wyższy niż w przypadku papieru i tektury (0,8%) oraz szkła (0%);
- g) udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:
- recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)<sup>30</sup>: 18,9% w 2017 r. oraz 22,6% w 2018 r.;
  - przekształcanie termiczne (z odzyskiem energii)<sup>31</sup>: 0% w 2017 r. oraz 0% w 2018 r.;
  - magazynowanie<sup>32</sup>: 1,4% w 2017 r. oraz 1,4% w 2018 r.;
  - składowanie<sup>33</sup>: 7,6% w 2017 r. oraz 14,7% w 2018 r.;

---

oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności województwa.

<sup>28</sup> Obliczona jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

<sup>29</sup> Obliczona jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, w części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu (strumień wtórny) do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

<sup>30</sup> Dane wskazane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. lub w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.

<sup>31</sup> Ilość odpadów materiałowych poddanych procesom przekształcania termicznego oszacowano dla tych jednostek, na terenie których funkcjonowała spalarnia odpadów. W kalkulacji wykorzystano łączną ilość odpadów zmieszanych (20 03 01) przekazanych do takiej instalacji przy uwzględnieniu danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności województwa.

<sup>32</sup> Dane wskazane w cz. IId sprawozdania za 2017 r. lub w częściach IV, Vc, VIc sprawozdania za 2018 r.

<sup>33</sup> Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie:

- ilości odpadów materiałowych poddanych składowaniu, wskazanych w cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub w cz. IIIa, IIIb, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r., którym przyporządkowano kody procesu zagospodarowania D1 i D5,
- sumarycznej masy: odpadów zmieszanych (20 03 01) wprost przeznaczonych do składowania (cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub cz. IIIa, IIIb, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r. – kod procesu zagospodarowania D1 i D5) oraz masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności województwa,
- danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny.

Zmiany w oszacowanym poziomie składowania pomiędzy 2017 r. i 2018 r. związane były przede wszystkim ze zmianą sposobu sporządzania sprawozdań w zakresie wykazywania pozostałości z sortowania i mech.-biol. przetwarzania przeznaczonych do składowania. W 2017 r. pozycja ta obejmowała odpady o kodzie 19 12 12, a w 2018 r. uwzględniano w niej dodatkowo odpady o kodach: 19 12 01, 12 12 07, 12 12 08, 19 05 03, 19 05 99, 19 06 04.



- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie jest znane)<sup>34</sup>: 72,1% w 2017 r. oraz 61,3% w 2018 r.;
- h) biorąc po uwagę dane za 2018 r. (uwzględniając w kategorii „pozostałe procesy” zarówno procesy unieszkodliwiania, w tym składowanie oraz procesy odzysku inne niż recykling) skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych była najniższa<sup>35</sup> spośród wszystkich analizowanych odpadów materiałowych, a poszczególne wskaźniki zagospodarowania kształtowały się następująco:

Sposób zagospodarowania odpadów materiałowych w 2018 r.	Hierarchia sposobów postępowania z odpadami	Fracje odpadów materiałowych			
		Metal	Szkoło	Papier i tektura	Tworzywa sztuczne
Zapobieganie powstawaniu odpadów*	↓	-16,7% (+885,3%) ↓	+9,2% (+11,6%) ↑	-7,3% (+29,1%) ↓	-14,5% (-4,2%) ↓
Recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)	↓	39,0%	36,9%	38,7%	22,6%
Przekształcanie termiczne z odzyskiem energii (odpadów o kodzie 20 03 01)	↓	0%	0%	0%	0%
Pozostałe procesy (w tym m.in. składowanie)	↓	59,1%	61,2%	59,9%	76,0%
Magazynowanie	X	1,9%	1,9%	1,4%	1,4%
<b>RAZEM</b>	<b>X</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
* W poszczególnych komórkach przedstawiono zmianę (%) w ilości odebranych i zebranych odpadów w 2018 r. w odniesieniu do 2017 r. (strzałka w górę oznacza wzrost, a strzałka w dół spadek w ujęciu rok do roku). Górna liczba w danej komórce stanowi wskaźnik obliczony z wyłączeniem danych o ilości odpadów zebranych w 2018 r. w punktach skupu, a dolna liczba oznacza wskaźnik łączny (uwzględniający ilości odpadów zebranych w punktach skupu).					

Uwzględniając fakt, że do recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) przekazano mniej niż 1/4 całości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a ponad 3/4 zagospodarowano w sposób zdecydowanie mniej pożądanym w kontekście obowiązującej hierarchii (w tym m.in. poprzez składowanie), można stwierdzić, że aktualny sposób zagospodarowania analizowanej frakcji odpadów nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 17 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 438-469)

Odnosząc się do sporządzonej analizy danych zawartych w sprawozdaniach Marszałka Województwa Dolnośląskiego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017 r. – 2018 r., ze szczególnym uwzględnieniem danych o odpadach z tworzyw sztucznych, Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, że w pozycji opisującej pozostałe procesy zagospodarowania odpadów jakim poddano odpady frakcji tworzyw sztucznych, wydaje się zasadnym wskazać, że zostały one poddane w większości innym procesom przetwarzania niż recykling lub przygotowanie do ponownego użycia, tj. odzyskowi w procesie R12, polegającemu na przygotowaniu tych odpadów do właściwego procesu recyklingu lub przygotowania do ponownego użycia. Natomiast, w prezentowanym w analizie procentowym wskaźniku tworzyw sztucznych poprzez składowanie, uwzględniono szacunkowy udział tworzyw sztucznych w masie odpadów powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych i zebranych

<sup>34</sup> Dane dotyczące innych procesów stanowią kategorię wynikową, która obliczona została jako różnica pomiędzy całością a pozostałymi sposobami zagospodarowania. W praktyce należy przyjąć, że ostateczne zagospodarowanie odpadów materiałowych – w części oszacowanej przy tej kategorii – jest nieznanne na tym etapie przetwarzania danych.

<sup>35</sup> Tylko w przypadku tworzyw sztucznych wskaźnik dotyczący recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) ukształtował się poniżej 25,0% (wyniósł 22,6%). W odniesieniu do pozostałych odpadów materiałowych wskaźnik ten przekroczył 35% (metale – 39,0%, papier i tektura – 38,7%, szkło – 36,9%).

oraz po sortowaniu zmieszanych odpadów komunalnych przekazanych do składowania.

(akta kontroli str. 470)

UMWD posiadał dane dotyczące masy wybranych frakcji odpadów poddanych poszczególnym sposobom ich zagospodarowaniu w latach 2015-2018. Dane za lata 2017-2018 dotyczące poszczególnych sposobów zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, przedstawiały się następująco:

Sposób zagospodarowania	Masa w Mg		Uwagi
	2017 r.	2018 r.	
przygotowanie do ponownego użycia lub recyklingu	32 964,190	33 783,503	Procesy od R2 do R9
przekształcanie termiczne	0	0	Proces R1
inne procesy odzysku	24,700	0	Procesy od R10 do R12
Składowanie	520,141	678,996	Proces D5
Inne procesy unieszkodliwiania	0	0	Procesy D1, D2, D4, D6, D8, D9, D10, D13, D14, D15, D16

(akta kontroli str. 117-118)

#### 1.2.4. Systemy teleinformatyczne wspierające wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i innymi niż komunalne

W analizowanym okresie UMWD wykorzystywał w swojej działalności następujące systemy teleinformatyczne wspierające wykonywanie zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi i innymi niż komunalne: WSO (Wojewódzki System Odpadowy), SOZAT, BDO (Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami).

1) **System WSO** został utworzony przez Ministra Środowiska<sup>36</sup> na podstawie art. 37 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*<sup>37</sup>, jako wojewódzka baza danych, dotycząca wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz możliwością sporządzania raportu wojewódzkiego i przekazywania go ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w celu realizacji przez marszałka województwa obowiązków zapisanych w art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*.

System WSO został wdrożony do użytkowania w UMWD w 2003 r. W analizowanym okresie system ten służył do gromadzenia danych ze zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów przedkładanych przez posiadaczy odpadów do MWD, a także do sporządzenia stosownych raportów dla ministra ds. środowiska. Administratorem systemu był minister ds. środowiska.

2) **System SOZAT** - to system do zbierania oraz przetwarzania informacji o środowisku i jego ochronie, naliczania opłat i redystrybucji pozyskanych środków finansowych. System ten w podstawowej wersji funkcjonuje w UMWD od 1999 r. (w aktualnej<sup>38</sup> konfiguracji od 2017 r.). Administratorem systemu jest Marszałek Województwa Dolnośląskiego.

W badanym okresie UMWD użytkował następujące aplikacje/moduły systemu SOZAT:

a) **Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska (WBZŚ)** – moduł systemu SOZAT służący do poboru, weryfikacji, redystrybucji oraz windykacji opłat

<sup>36</sup> System WSO został sfinansowany ze środków NFOŚiGW na zamówienia Ministra Środowiska.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.

<sup>38</sup> Tj. w czasie niniejszej kontroli NIK.

środowiskowych oraz do zbierania i przetwarzania informacji o środowisku i jego ochronie. W bazie danych gromadzone są informacje przedkładane przez podmioty zobowiązane do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz różnych opłat z tytułu gospodarki odpadami. W ramach aplikacji WBZŚ funkcjonowały takie komponenty jak: WBZŚ Odpady<sup>39</sup>, WBZŚ Opłata Produktowa<sup>40</sup>, WBZŚ Opakowania<sup>41</sup>, WBZŚ Opłata Recyklingowa<sup>42</sup>, WBZŚ Baterie i Akumulatory<sup>43</sup>, WBZŚ Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny<sup>44</sup>, WBZŚ Wraki<sup>45</sup>, WBZŚ Opłata Rejestrowa<sup>46</sup>.

b) **WBZŚ Odpadowy System Wojewódzki** – moduł systemu SOZAT służący do gromadzenia danych i umożliwiający zarządzanie informacjami z rocznych sprawozdań gminnych oraz zestawień danych o odpadach, składowanych i przetwarzanych przez podmioty. Praca tego modułu oparta jest na funkcjonowaniu dwóch podmodułów do gromadzenia danych:

- Baza Danych o Środowisku - Gospodarka Odpadami Komunalnymi (BDoŚ GOK) – system, który służy do gromadzenia, przetwarzania i analiz danych dotyczących odpadów komunalnych. System przeznaczony jest do sporządzania oraz weryfikacji sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi przez zobligowane do tego jednostki. System umożliwiła sporządzanie przez gminy województwa dolnośląskiego rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ich przekazanie do UMWD, a także przygotowanie rocznego sprawozdania dla ministra ds. środowiska. System wdrożono w 2012 r.
- Baza Danych o Środowisku – Zestawienie zbiorcze (BDoŚ – Zestawienie zbiorcze) - aplikacja online zawierająca formularze do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz o komunalnych osadach ściekowych. Aplikacja pozwala urzędom marszałkowskim pobrać formularze wypełnione przez podmioty, zasilić bazę WSO oraz wyeksportować dane do systemu opłatowego SOZAT. System wdrożono w 2017 r.

**3) BDO** - baza danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami, w której są gromadzone dane o podmiotach wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego objęte opłatą recyklingową oraz podmiotach gospodarujących odpadami. Użytkowana przez UMWD od dnia 24 stycznia 2018 r. jako rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami. W trakcie

---

<sup>39</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat za korzystanie ze środowiska na podstawie ustawy *Prawo Ochrony Środowiska*.

<sup>40</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat na podstawie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłacie produktowej.

<sup>41</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat za wprowadzane na rynek opakowania i produkty w opakowaniach na podstawie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

<sup>42</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat za torby na zakupy z tworzyw sztucznych na podstawie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

<sup>43</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat na podstawie ustawy o bateriach i akumulatorach.

<sup>44</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat na podstawie ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

<sup>45</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat na podstawie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

<sup>46</sup> Umożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do naliczania opłat za wpis do bazy danych o produktach, opakowaniach oraz gospodarce odpadami BDO.

niniejszej kontroli NIK w systemie BDO były gromadzone wyłącznie dane, o których mowa w art. 52 ust. 1 i ust. 2 *ustawy o odpadach* w zakresie rejestru określonego w art. 49 ust. 1 *ustawy o odpadach*. Autorem oprogramowania był Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (na zlecenie Ministra Środowiska).

(akta kontroli str. 183-230, 236-238, 231-235)

### 1.2.5. Gospodarowanie opakowaniami z tworzyw sztucznych

Na podstawie danych zamieszczonych w prowadzonym w UMWD rejestrze podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach<sup>47</sup> ustalono, że liczba takich przedsiębiorców wyniosła w 2017 r. – 1 568 oraz w 2018 r. – 1 867. Spośród tych podmiotów sprawozdań dotyczących produktów w opakowaniach i odpadów opakowaniowych<sup>48</sup> nie złożyło: w 2017 r. – 31 (2,0%) i w 2018 r. – 21 (1,1%) przedsiębiorców<sup>49</sup>.

(akta kontroli str. 474-486)

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wyjaśnił, że każdego roku po dokonaniu weryfikacji sprawozdań złożonych w ustawowym terminie i po sporządzeniu zbiorczego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi, które Marszałek przekazywał w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, Urząd podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania od przedsiębiorców zaległych sprawozdań. W celu wyegzekwowania od przedsiębiorców terminowego składania sprawozdań podmioty były informowane pisemnym wezwaniem o niezłożeniu sprawozdania za dany okres. Działanie Urzędu traktowane było jako pouczenie przedsiębiorcy, przypominające o podstawowych obowiązkach wynikających z przepisów *ustawy o gospodarce opakowaniami*. Przedsiębiorcy po otrzymaniu wezwania złożyli zaległe sprawozdania.

(akta kontroli str. 474-486)

W UMWD nie opracowano procedur określających sposób i zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań przedsiębiorców dotyczących produktów w opakowaniach i odpadów opakowaniowych za lata 2017-2018.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wynikało, że na podstawie wieloletnich doświadczeń w Urzędzie opracowano sposób postępowania przy weryfikacji sprawozdań o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu opakowaniami przez pracowników realizujących te zadanie. Poszczególne etapy przedstawiały się następująco:

- 1/ Rejestracja otrzymanego sprawozdania w systemie pocztowym UMWD „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją” (EZD) i otwarcie sprawy.
- 2/ Sprawdzenie czy UMWD jest właściwy do weryfikowania przedmiotowego sprawozdania.
- 3/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem formalnym, tj. poprawności wymaganego druku sprawozdania w odniesieniu do okresu sprawozdawczego, jego kompletności oraz podpisu osoby uprawnionej do reprezentowania przedsiębiorcy.
- 4/ Sprawdzenie sprawozdania pod względem merytorycznym poprzez weryfikację, czy dane przedstawione w dokumencie są prawidłowe pod względem zgodności z poprzednim okresem rozliczeniowym, czy jest zgodność wykazanych mas

<sup>47</sup> Artykuł 49 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpadach*.

<sup>48</sup> Artykuł 45 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 542, ze zm.). Dalej: „*ustawa o gospodarce opakowaniami*”.

<sup>49</sup> Na terenie województwa dolnośląskiego organizacje odzysku opakowań: w 2017 r. - dwóch, w 2018 r. - trzech.

- odpadów poddanych odzyskowi, recyklingowi w odpowiednich tabelach oraz czy opłata produktowa została wyliczona prawidłowo.
- 5/ W przypadku pozytywnej weryfikacji i braku błędów formalnych w przedłożonym dokumencie, sprawozdanie było wprowadzane do Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska (WBZŚ) oraz akceptowane.
- 6/ W przypadku negatywnej weryfikacji, do przedsiębiorcy było kierowane wezwanie do korekty lub uzupełnienia sprawozdania ze wskazaniem zakresu wymaganej korekty lub uzupełnienia.
- 7/ Po otrzymaniu korekty, następuje ponowna weryfikacja. W przypadku pozytywnej weryfikacji, skorygowane sprawozdanie było wprowadzane i akceptowane w systemie WBZŚ.

(akta kontroli str. 474-486)

W UMWD weryfikacja sprawozdań przedsiębiorców dotyczących produktów w opakowaniach i odpadów opakowaniowych za lata 2017-2018 odbyła się według przedstawionej powyżej procedury. Najpoważniejsze błędy i uchybienia stwierdzone w trakcie weryfikacji polegały na:

- przekazywaniu sprawozdań bez podpisu lub podpisanych przez osoby nieupoważnione do reprezentowania podmiotu;
- sporządzanie sprawozdań na nieaktualnym wzorze lub niezgodnie z objaśnieniami zawartymi w odpowiednich przepisach wykonawczych.

(akta kontroli str. 474-486)

W trakcie weryfikacji przedmiotowych sprawozdań w UMWD nie stwierdzono przypadków wymagających skorzystania przez MWD z uprawnień wynikających z art. 52 ust. 3 *ustawy o gospodarce opakowaniami*. Dla zweryfikowania sprawozdań nie wykorzystywano innych procedur i możliwości poza wskazanymi powyżej.

(akta kontroli str. 474-486)

W latach 2017-2019 w rejestrze podmiotów prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych znajdowało się czterech przedsiębiorców. UMWD przeprowadził w analizowanym okresie łącznie cztery kontrole ww. przedsiębiorców, stosownie do art. 53 ust. 2 pkt 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*, z czego dwie kontrole przeprowadzono w 2017 r. oraz dwie w 2019 r. W trakcie przeprowadzonych kontroli, m.in. dokonywano bilansu ilości przyjętych odpadów opakowaniowych i łącznej masy odpadów poddanych przez danego przedsiębiorcę recyklingowi lub innym niż recykling procesom odzysku na podstawie udostępnionej ewidencji odpadów. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono rażących nieprawidłowości, wobec czego nie skorzystano z uprawnień wynikających z art. 53 ust. 5 i art. 53a *ustawy o gospodarce opakowaniami*. Wśród występujących incydentalnych naruszeń należy wymienić nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji odpadów (np. sporządzanie dokumentów ewidencji odpadów na nieobowiązujących wzorach, niezgodnie z objaśnieniami do wzoru karty ewidencji i karty przekazania odpadów), nieumieszczanie daty wpływu na wnioskach o wydanie dokumentów DPR<sup>50</sup> oraz nieprzestrzeganie wymogu art. 23 ust. 5 *ustawy o gospodarce opakowaniami* w zakresie podmiotu, którym może wnioskować o wystawienie dokumentu DPR dla odpadów opakowaniowych pochodzących wyłącznie z gospodarstw domowych.

(akta kontroli str. 474-486)

---

<sup>50</sup> DPR – dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych.

W badanym okresie UMWD prowadził zbiór dokumentów przekazywanych przez przedsiębiorców prowadzących gospodarkę opakowaniami, tj. dokumentów DPR, dokumentów DPO<sup>51</sup>, dokumentów EDPR<sup>52</sup> oraz dokumentów EDPO<sup>53</sup>, stosownie do wymogów wynikających z art. 52 ust. 1 i 2 *ustawy o gospodarce opakowaniami*, przy pomocy systemu teleinformatycznego SOZAT (opisanego powyżej w pkt 1.2.4).

(akta kontroli str. 474-486)

MWD terminowo przekazał zbiorcze sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi (art. 237c ust. 1 *ustawy o odpadach*): za 2017r. [1] Ministrowi Środowiska poprzez ePUAP w dniu 26 kwietnia 2018 r. i [2] NFOŚiGW pocztą tradycyjną<sup>54</sup> w dniu 30 kwietnia 2018 r. oraz za 2018 r. [1] Ministrowi Środowiska poprzez ePUAP w dniu 30 kwietnia 2019 r. i [2] NFOŚiGW pocztą tradycyjną w dniu 30 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 474-486)

Według danych zbiorczych sprawozdań o produktach w opakowaniach i gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi Ministerstwa Klimatu za lata 2017-2018:

- łączna masa wprowadzonych do obrotu opakowań (w tym opakowań z tworzyw sztucznych) wyniosła [Mg]: w 2017 r. – 315 352,879 (63 084,654) oraz w 2018 r. – 298 373,285 (51 550,048);
- łączna masa wprowadzonych do obrotu opakowań, stanowiąca podstawę do obliczenia osiągniętego poziomu odzysku i recyklingu (w tym opakowań z tworzyw sztucznych) wyniosła [Mg]: w 2017 r. – 298 352,745 (57 215,671) oraz w 2018 r. – 341 540,187 (65 064,944);
- łączna masa odpadów opakowaniowych poddanych odzyskowi wyniosła [Mg]: w 2017 r. – 189 200,617 oraz w 2018 r. – 228 920,232;
- łączna masa odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi (w tym odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych) wyniosła [Mg]: w 2017 r. – 173 942,007 (15 807,165) oraz 213 543,789 (25 852,104);
- osiągnięty poziom odzysku odpadów opakowaniowych ogółem wyniósł [%]: w 2017 r. – 63,35 oraz w 2018 r. – 67,03;
- osiągnięty poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ogółem (w tym odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych) wyniósł [%]: w 2017 r. – 58,24 (27,63) oraz w 2018 r. – 65,52 (39,73).

(akta kontroli str. 1361-1362)

Wysokość wniesionych na rachunek UMWD opłat produktowych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*, w tym przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganego wskaźnika recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wyniosła: w 2017 r. – 412 923,91 zł (39 103,89 zł) oraz w 2018 r. – 260 906,46 zł (26 664,64 zł).

(akta kontroli str. 119)

W analizowanym okresie UMWD prowadził monitoring rezultatów osiąganych przez przedsiębiorców w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 17 ust. 1

<sup>51</sup> DPO – dokument potwierdzający odzysk odpadów opakowaniowych.

<sup>52</sup> EDPR – dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi.

<sup>53</sup> EDPO – dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku.

<sup>54</sup> Poczta Polska SA

*ustawy o gospodarce opakowaniami* weryfikując roczne sprawozdania tych przedsiębiorców o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi.

Na podstawie sprawozdań przedsiębiorców stwierdzono, że każdy przedsiębiorca, który podlega pod obowiązki wynikające z art. 17 ust. 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*, zobowiązany jest jednocześnie na podstawie art. 45 ust. 1 te same ustawy do sporządzenia i złożenia rocznego sprawozdania z osiągniętych rezultatów w tym zakresie. Sprawozdania te zawierają m.in. informacje o masie opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty, z podziałem na poszczególne ich rodzaje, masie poddanych odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje oraz z uwzględnieniem podziału na odpady pochodzące z gospodarstw domowych i z innych źródeł niż gospodarstwa domowe, a także według ich odzysku i recyklingu, informacje o osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, z podziałem na poszczególne ich rodzaje oraz w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku lub recyklingu informacje o wysokości należnej opłaty produktowej, obliczonej oddzielnie, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań. Weryfikacja przedmiotowych danych umożliwia Urzędowi nie tylko monitorowanie osiąganych przez przedsiębiorców rezultatów w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, ale również sam fakt wywiązywania się – bądź nie – z tego obowiązku.

(akta kontroli str. 474-486)

W badanym okresie liczba podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach, mających siedzibę na terenie województwa dolnośląskiego, wyniosła: w 2017 r. – 1 568 oraz w 2018 r. – 1 867.

Spośród tych jednostek, wymagane na podstawie art. 20 i załącznika nr 1 do *ustawy o gospodarce opakowaniami*, poziomy odzysku i recyklingu osiągnęło:

- liczba podmiotów, które osiągnęły wymagany poziom odzysku dla odpadów opakowaniowych wyniosła: w 2017 r. – 73 (4,7%) oraz w 2018 r. – 85 (4,6%).
- liczba podmiotów, które osiągnęły wymagany poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych wyniosła: w 2017 r. – 72 (4,6%) oraz w 2018 r. – 87 (4,7%).
- liczba podmiotów, które osiągnęły wymagany poziom recyklingu dla odpadów z tworzyw sztucznych wyniosła: w 2017 r. – 145 (9,2%) oraz w 2018 r. – 152 (8,1%).

(akta kontroli str. 119)

Wysokość opłat produktowych wniesiony przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganých poziomów odzysku i recyklingu dla odpadów opakowaniowych, w tym przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wyniosła: w 2017 r. – 412 923,91 zł (39 102,89 zł) oraz w 2018 r. – 260 906,46 zł (26 664,64 zł).

(akta kontroli str. 119)

Liczba podmiotów, w stosunku do których ustalono w drodze decyzji zaległości z tytułu opłaty produktowej, w tym w zakresie nieosiągnięcia poziomu recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wyniosła: w 2017 r. – 2 (2) oraz w 2018 r. – 0 (0).

(akta kontroli str. 119)

Wysokość ustalonych zaległości w odniesieniu do podmiotów, które nie osiągnęły wymaganých poziomów odzysku i recyklingu, w tym przez podmioty, które nie

osiągnęły wymaganego poziomu recyklingu dla odpadów z tworzyw sztucznych wyniosła: w 2017 r. – 856,00 zł (118,02 zł) oraz w 2018 r. – 0,00 zł (0,00 zł).

(akta kontroli str. 119)

Wysokość uregulowanych zaległości wynikających z wydanych decyzji ustalających, w tym dobrowolnie przez podmioty, w odniesieniu do których została wydana decyzja ustalająca wyniosła: w 2017 r. – 633,00 zł (0,00 zł) oraz w 2018 r. – 0,00 zł (0,00 zł).

(akta kontroli str. 119)

Wysokość wniesionych na wyodrębniony rachunek UMWD opłat recyklingowych, o których mowa w art. 40a ust. 1 w związku z art. 40c *ustawy o gospodarce opakowaniami* wyniosła w 2019 r. (za 2018 r.) 7 444 450,57 zł. Urząd nie posiadał informacji jakiej liczby (lub masy) toreb na zakupy z tworzywa sztucznego dotyczyła przedmiotowa kwota. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wynika, że wpłaty z tytułu pobranej opłaty recyklingowej za lekkie torby na zakupy z tworzyw sztucznych były po raz pierwszy dokonywane w 2019 r., za 2018 r. Nie ma możliwości ustalenia jakiej liczby toreb wniesiona opłata dotyczyła, ponieważ nie było obowiązku składania sprawozdań w zakresie ilości sprzedanych toreb na zakupy z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 471-486)

W UMWD nie weryfikowano prawidłowości naliczenia i wnoszenia opłaty recyklingowej przez zobowiązane do tego podmioty. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, obowiązek pobierania opłaty recyklingowej od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., przy czym przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, nie był zobowiązany do prowadzenia ewidencji liczby nabytych i wydanych toreb w danym roku kalendarzowym do końca 2019 r. Obowiązek taki został wprowadzony dopiero z dniem 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 471-486)

W badanym okresie MWD nie wydawał decyzji na podstawie art. 40ca ust. 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*. Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wyjaśnił, że z uwagi na brak obowiązku prowadzenia ewidencji liczby nabytych i wydanych toreb w danym roku kalendarzowym oraz brak obowiązku sporządzenia i złożenia marszałkowi województwa rocznego sprawozdania w zakresie opłaty recyklingowej MWD w okresie lat 2017-2019 nie wydawał decyzji na podstawie art. 40ca ust. 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*.

(akta kontroli str. 471-486)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UMW w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

UMWD gromadził, analizował i przetwarzał wymagane prawem dokumenty zawierające dane o źródłach powstawania odpadów, m.in. z tworzyw sztucznych (w tym również odpadów opakowaniowych), oraz wskazanych tam sposobach zagospodarowania. W kontrolowanym okresie UMWD wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych. Dokonywał weryfikacji, zawartych w sprawozdaniach przedkładanych przez gminy i zobowiązanych przedsiębiorców, danych o źródłach odpadów komunalnych i pozostałych, a także metodach ich zagospodarowania. Gromadził i weryfikował również przedmiotowe sprawozdania sporządzone przez podmioty samodzielnie wykonujące obowiązki zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych. UMWD nie weryfikował



jednak rzeczywistego sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych. W badanym okresie UMWD zgodnie z przepisami prawa sprawował kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych.

OBSZAR

## **2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych**

Opis stanu faktycznego

### **2.1. Prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych**

Liczba podmiotów wprowadzających w analizowanym okresie produkty w opakowaniach realizujących obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych wyniosła<sup>55</sup>: w 2017 r. – 622<sup>56</sup> (z łącznej liczby 1 568) oraz w 2018 r. – 512<sup>57</sup> (z łącznej liczby 1 867). Natomiast wartość zorganizowanych kampanii edukacyjnych w danym roku wyniosła: w 2017 r. – 59 397,11 zł<sup>58</sup> oraz w 2018 r. – 39 119,31 zł<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 120-121)

UMWD weryfikował prawidłowość wykazanej w rocznych sprawozdaniach składanych przez przedsiębiorców (wprowadzających produkty w opakowaniach i samodzielnie wykonujących obowiązek w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych) kwoty 2% wartości netto opakowań wprowadzonych przez ten podmiot do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym (art. 19 ust. 4 *ustawy o gospodarce opakowaniami*) w ramach bieżącej weryfikacji rocznych sprawozdań przedsiębiorców, co zostało już opisane w poprzedniej części niniejszego wystąpienia. W ramach przedmiotowej weryfikacji Urząd sprawdzał czy w sprawozdaniu podano dane o publicznych kampaniach edukacyjnych.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, w latach 2017-2019 Urząd weryfikował fakt wywiązania się przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach z obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych w ramach składanego rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz dokonywał bilansu wysokości środków przeznaczonych na kampanie edukacyjne (we własnym zakresie lub przekazanych na rachunek bankowy zgodnie z zapisami art. 19 ust. 4 *ustawy o gospodarce opakowaniami*) i wykazanej minimalnej wysokości środków, które należy przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne.

(akta kontroli str. 1347-1352)

UMWD weryfikował prawidłowość wykazanej w rocznych sprawozdaniach składanych przez organizacje odzysku<sup>60</sup> opakowań kwoty (przeznaczonej na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych) stanowiącej 5% przychodów tego podmiotu uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia (od wprowadzającego produkty w opakowaniach) obowiązków uzyskania

<sup>55</sup> Liczba tych podmiotów, które złożyły sprawozdanie samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku.

<sup>56</sup> W tym samodzielnie - 370 oraz za pośrednictwem dwóch organizacji odzysku – 252.

<sup>57</sup> W tym samodzielnie – 493 oraz za pośrednictwem trzech organizacji odzysku – 19.

<sup>58</sup> W odniesieniu do podmiotów wykonujących te obowiązki samodzielnie – 59 397,11 zł. Wartości kampanii edukacyjnych prowadzonych za pośrednictwem organizacji odzysku przez podmioty mające siedzibę na terenie województwa dolnośląskiego wyniosła w 2017 r. – 730 639,69 zł (dotyczy również podmiotów z poza województwa dolnośląskiego).

<sup>59</sup> W odniesieniu do podmiotów wykonujących te obowiązki samodzielnie – 39 119,31 zł. Wartości kampanii edukacyjnych prowadzonych za pośrednictwem organizacji odzysku przez podmioty mające siedzibę na terenie województwa dolnośląskiego wyniosła w 2018 r. – 1 239 276,58 zł (dotyczy również podmiotów z poza województwa dolnośląskiego).

<sup>60</sup> W 2017 r. – dwie organizacje, w 2018 r. – trzy organizacje.

odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych (art. 31 ust. 1 *ustawy o gospodarce opakowaniami*) w ramach bieżącej weryfikacji rocznych sprawozdań przedsiębiorców, co zostało już opisane w poprzedniej części niniejszego wystąpienia. W ramach przedmiotowej weryfikacji Urząd sprawdzał czy w sprawozdaniu podano dane o publicznych kampaniach edukacyjnych.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, w latach 2017-2019 Urząd weryfikował fakt wywiązania się przez organizacje odzysku opakowań z obowiązku przeznaczenia w danym roku kalendarzowym co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, z przejęcia od wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązków zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, w ramach składanego rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz dokonywał bilansu wysokości środków przeznaczonych na kampanie edukacyjne i wykazanej minimalnej wysokości środków, które należy przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne.

(akta kontroli str. 1347-1352)

UMWD nie dysponował możliwościami pozwalającymi na ustalenie wartości netto opakowań wprowadzonych w danym roku do obrotu przez przedsiębiorcę, który wybrał realizację obowiązków w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań.

Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, że *ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw*<sup>61</sup> wprowadziła zmianę do art. 19 ust. 6 *ustawy o gospodarce opakowaniami*, polegającą na ograniczeniu obowiązku składania sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne jedynie do przedsiębiorców samodzielnie wykonujących ten obowiązek. Ponadto przed wejście w życie ww. nowelizacji przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach, który wybrał realizację obowiązków w zakresie prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, składał sprawozdanie z kampanii edukacyjnych w ramach rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi w formie tabeli 7.1 i zgodnie z objaśnieniami do formularza sprawozdania wynikającego z rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzoru formularza sprawozdania za rok 2015 i za rok 2016, w sprawozdaniu podawał jedynie nazwę organizacji odzysku opakowań, której zlecono wykonanie obowiązków. W związku z tym, Urząd nie dysponuje możliwościami pozwalającymi na ustalenie wartości netto opakowań wprowadzonych w danym roku do obrotu przez przedsiębiorcę, który wybrał realizację obowiązków w zakresie prowadzonych publicznych kampanii edukacyjnych za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań.

(akta kontroli str. 1347-1352)

UMWD nie weryfikował czy i w jaki sposób oraz na jaki cel faktycznie przeznaczono deklarowane przez przedsiębiorców oraz organizacje odzysku opakowań środki na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD, w latach 2017-2019 Urząd weryfikował jedynie fakt wywiązania się przez organizacje odzysku opakowań z obowiązku przeznaczenia w danym roku kalendarzowym co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, z przejęcia od wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązków zapewnienia odzysku,

<sup>61</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2056.

w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, w ramach składanego rocznego sprawozdania o produktach w opakowaniach, opakowaniach i gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi oraz dokonywał bilansu wysokości środków przeznaczonych na kampanie edukacyjne i wykazanej minimalnej wysokości środków, które należy przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne.

(akta kontroli str. 1347-1352)

Ponadto Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska UMWD wyjaśnił, że weryfikacja prawidłowości kwoty stanowiącej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych przez dany podmiot do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym lub kwoty stanowiącej 5% przychodów organizacji odzysku opakowań uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia od wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązków zapewnienia odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych wykazanej w rocznych sprawozdaniach o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi, jak również weryfikacja na jaki cel faktycznie przeznaczono deklarowane przez przedsiębiorców oraz organizacje odzysku opakowań środki na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych, musi być uzasadniona (np. jeśli sprawozdanie budzi wątpliwości co do poprawności wypełnienia) i wynikać z określonych przesłanek bądź przepisów prawa. Zgodnie z zasadą określoną w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*<sup>62</sup> organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów<sup>63</sup>.

(akta kontroli str. 1347-1352)

## **2.2. Prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym zapobiegania ich powstawaniu, wynikających z dokumentów strategicznych**

W latach 2017-2019 w województwie dolnośląskim realizowane były zadania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami wynikające z „Krajowego programu zapobiegania powstawaniu odpadów” (KPZPO). Zadania w tym obszarze realizowane były, w porozumieniu z Urzędem, przede wszystkim przez DZPK. W ramach DZPK działało Centrum Edukacji Ekologicznej i Krajoznawstwa w Myśliborzu (CEEiK), corocznie realizujące różnorodne programy edukacyjne dla dzieci i młodzieży, w tym dotyczące segregacji odpadów, recyklingu i przygotowania do ponownego użycia przedmiotów codziennego użytku. W ramach zajęć dydaktyczno-terenowych prowadzonych przez CEEiK realizowane były działania wspomagające dydaktykę formalną (szkolną i akademicką) oraz nieformalną w zakresie zdobywania wiedzy i umiejętności oraz kształtowania postaw proekologicznych, realizowanych w oparciu o bezpośrednie poznawanie i badanie środowiska przyrodniczego i zagrożeń jakie dla tego środowiska stwarza działalność człowieka. Programy edukacyjne w CEEiK były realizowane m.in. poprzez:

- zajęcia terenowe, polegające na wnikliwej obserwacji zjawisk biologicznych, fizycznych i chemicznych;
- zajęcia laboratoryjne: w pracowni chemii środowiska i w pracowni ekologicznej;
- zajęcia seminaryjne w formie pogadarek przedmiotowych i tematycznych dyskusji;
- zajęcia w pracowni komputerowej;
- gry i zabawy dydaktyczne;
- warsztaty ekologiczne;

---

<sup>62</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>63</sup> UMWD analizuje i weryfikuje prawidłowość kalkulacji kwoty 2/5 %, nie bada dokumentacji źródłowej do podanej kwoty, przyjmuje, że przedsiębiorca podaje w sprawozdaniach rzetelne kwoty i prawdziwe dane.

- wykłady i prelekcje;
- prezentacje filmów, zdjęć i eksponatów.

W ramach programowych działań dydaktycznych CEEiK realizowało m.in. następujące dedykowane stałe zajęcia terenowe i stacjonarne dotyczące zapobiegania powstawania odpadów: „Cmentarzysko odpadów”<sup>64</sup>, „Rady na odpady”<sup>65</sup>, „Segregujesz – Świat ratujesz”<sup>66</sup>, „Agenci NCIS – Nasza Cywilizacja i Śmieci” (Recykling cz. I), „Śmieci (Nie)Codzienne” (Recykling cz. II).

W latach 2017-2019 CEEiK obok zajęć dydaktyczno-terenowych przeprowadziło szereg akcji, konkursów i prelekcji, wśród których znalazły się w szczególności imprezy dedykowane zapobieganiu powstawania odpadów:

- 1) Akcja „Sprzątanie Świata” z uczniami Szkoły Podstawowej w Łagiewnikach – posprzątano obszar leśny w Sulistrowiczkach, teren skansenu archeologicznego w Będkowicach;
- 2) Akcja sprzątania Zbiornika Mietkowskiego – wspólnie z Polskim Związkiem Wędkarskim, przy współudziale więźniów z Zakładu Karnego nr 2 i Aresztu Śledczego we Wrocławiu w ramach realizacji projektu „Ekoresocjalizacja osadzonych”;
- 3) Zajęcia edukacyjne stacjonarne oraz terenowe „Nie ma śmieci, są surowce” organizowane dla Szkoły Podstawowej w Mokreszowie;
- 4) Akcja edukacyjna „Odpady Przemkowskiego Parku Krajobrazowego nie zaśmiecają, za to Odpadoludki w nim mieszkają – 2019” – promocja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na terenie Gminy Przemków.

Ww. przedsięwzięcia były realizowane w ramach wydatków budżetowych DZPK.

(akta kontroli str. 1358-1360)

Ponadto w sprawie realizacji zadań edukacyjno-informacyjnych w zakresie gospodarki odpadami wynikających z KPZPO Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska wyjaśnił, że zadania te realizowane są również w ramach bieżącej pracy Wydziału Środowiska. Odbywa się to w procesie informowania podmiotów gospodarczych oraz pracowników gmin o obowiązkach sprawozdawczych dotyczących gospodarki odpadami. W ramach realizacji zadań Wydziału Środowiska przekazywana jest wiedza bezpośrednio posiadaczom odpadów, m.in. w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami, w tym o sposobach magazynowania odpadów oraz konieczności przekazywania odpadów wyłącznie podmiotom uprawnionym do odzysku, recyklingu lub unieszkodliwiania odpadów. Poza tym Wydział Środowiska przeprowadził w okresie: grudzień 2018 r. – marzec 2019 r. cykle szkoleń dla przedsiębiorców dotyczących sprawozdawczości w zakresie produktów, opakowań, baterii i akumulatorów oraz gmin w zakresie sprawozdawczości z gospodarowania odpadami komunalnymi. W trakcie szkoleń warsztatowych, oprócz informacji koniecznych do sporządzenia ww. dokumentów omówiono także zagadnienia dotyczące wymaganego prawem postępowania z odpadami oraz niezbędnych dokumentów, w tym decyzji administracyjnych, wymaganych na ich zagospodarowanie.

(akta kontroli str. 1353-1360)

W WPGO zostały wskazane m.in. cele w zakresie działań edukacyjno-informacyjnych związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów, odpowiednio dla:

<sup>64</sup> Obserwacja procesów rozkładu różnych typów odpadów.

<sup>65</sup> Jak skutecznie przeciwdziałać powstawaniu góry śmieci i ich utylizacji.

<sup>66</sup> Informacje dotyczące powstawania śmieci, segregacji, recyklingu, innego zagospodarowania.

- odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji w podrozdziale 10.1 – Cel 3, dla którego przewidziano działania związane m.in. z promowaniem lokalnego wykorzystywania biomasy poprzez kompostowanie przydomowe, prowadzeniem akcji edukacyjnych zwiększających świadomość społeczeństwa, co do ilości wyrzuconej żywności, promowaniem lepszego planowania zakupów żywności czy wykorzystywania ich pozostałości chroniąc środowisko;
- odpadów medycznych i weterynaryjnych – w podrozdziale 10.2.2 – Cel 5, dla którego przewidziano działania związane z organizacją kampanii informacyjno-edukacyjnych zachęcających do przekazywania przeterminowanych leków do punktów ich zbierania w PSZOK oraz organizowanych w aptekach;
- zużytych baterii i akumulatorów – w podrozdziale 10.2.3 – Cel 5, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem kampanii edukacyjnych dotyczących prawidłowego postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami;
- zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – w podrozdziale 10.2.4 – Cel 6, dla którego przewidziano działania związane z podnoszeniem lokalnej świadomości społeczeństwa w zakresie metod i sposobów gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz promowaniem działań związanych z przedłużeniem okresu jego użytkowania, organizacją punktów przygotowania do ponownego użycia lub wymiany sprzętu;
- pojazdów wycofanych z eksploatacji w podrozdziale 10.2.5 – Cel 1, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem kampanii edukacyjnych na temat właściwego postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji;
- odpadów zawierających azbest w podrozdziale 10.2.6 – Cel 5, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem akcji informacyjno-edukacyjnych dla użytkowników wyrobów zawierających azbest;
- olejów odpadowych w podrozdziale 10.2.7 – Cel 5, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem kampanii edukacyjno-informacyjnych na temat zagrożeń, jakie niesie za sobą niewłaściwe gospodarowanie olejami odpadowymi dla środowiska i zdrowia ludzi oraz sposobów ich zagospodarowania na terenie województwa;
- zużytych opon w podrozdziale 10.3.1 – Cel 2, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem kampanii edukacyjnych w zakresie właściwego postępowania ze zużytymi oponami;
- odpadów z budowy, remontów i demontażu obiektów budowanych oraz infrastruktury drogowej w podrozdziale 10.3.2 – Cel 2. Dla którego przewidziano działania związane z edukacją mieszkańców w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz zwiększeniem świadomości podmiotów wytwarzających tego typu odpady na temat prawidłowego postępowania z odpadami budowlanymi;
- odpadów opakowaniowych w podrozdziale 10.3.5 – Cel 2, dla którego przewidziano działania związane z prowadzeniem akcji edukacyjnych podnoszących świadomość mieszkańców w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych.

Wskazane cele były przez UMWD realizowane w ramach bieżącej współpracy Wydziału Środowiska z gminami i podmiotami gospodarczymi prowadzącymi gospodarkę odpadami, a także w działalności CEEiK.

(akta kontroli str. 1353-1360)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności UMW w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

UMWD analizował i monitorował w kontrolowanym okresie prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach na podstawie informacji o rodzajach działań i wysokości środków przeznaczonych na te cele zawartych w składanych przez nich sprawozdaniach. W WPGO prawidłowo wskazano cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Urząd realizował zadania edukacyjno-informacyjne poprzez bieżącą działalność Wydziału Środowiska oraz we współpracy z DZPK.

### IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

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.

Wrocław, dnia            czerwca 2020 r.

Kontroler:  
Grzegorz Niemczyk  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*