



LZG.410.015.2017
Nr ewid. 11/2018/P/17/109/LZG

Informacja o wynikach kontroli

SYSTEM GOSPODAROWANIA ZUŻYTYMI BATERIAMI I AKUMULATORAMI

DELEGATURA
W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze


Włodzimierz Stobrawa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 3. IV. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Realizacja działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami.....	18
5.2. Wypełnianie obowiązków w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki zużytych baterii i zużytych akumulatorów	19
5.3. Skuteczność nadzoru nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami.....	20
5.3.1. Skuteczność nadzoru gmin nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami.....	20
5.3.2. Skuteczność nadzoru WIOŚ nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami	21
5.3.3. Skuteczność nadzoru GIOŚ nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami	26
5.3.4. Skuteczność nadzoru WIIH nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami	28
5.3.5. Skuteczność nadzoru marszałków nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami	29
5.4. Rzetelność wykonywania obowiązków analityczno–sprawozdawczych	32
5.4.1. Rzetelność wykonywania obowiązków analityczno–sprawozdawczych przez gminy, WIOŚ i UM.....	32
5.4.2. Rzetelność rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2015 i 2016	34
6. ZAŁĄCZNIKI.....	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	53
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	55
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dyrektywa	dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG r. ¹ ;
u.b.a.	ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach ² ;
u.o.	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach ³ ;
u.c.p.g.	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ⁴ ;
u.i.o.ś.	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska ⁵ ;
u.i.h.	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej ⁶ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷ ;
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
UM	urząd marszałkowski;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
WIOŚ	wojewódzki inspektorat ochrony środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
WIIH	wojewódzki inspektorat inspekcji handlowej, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej;
PSZOK	punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.);
bateria, akumulator	źródło energii elektrycznej wytwarzanej przez bezpośrednie przetwarzanie energii chemicznej, które składa się z jednego albo kilku: a) pierwotnych ogniw baterii nienadających się do powtórnego naładowania albo b) wtórnych ogniw baterii nadających się do powtórnego naładowania (art. 6 pkt 1 u.b.a.);
bateria przenośna, akumulator przenośny	bateria i akumulator, w tym ogniwo guzikowe lub zestaw, które są szczelnie zamknięte i mogą być przenoszone w ręku oraz nie stanowią baterii przemysłowej i akumulatora przemysłowego albo baterii samochodowej i akumulatora samochodowego, w szczególności określone w załączniku nr 2 do u.b.a. (art. 6 pkt 3 u.b.a.);
wprowadzenie do obrotu	odpłatne albo nieodpłatne udostępnienie na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym w celu używania lub dystrybucji (art. 6 pkt 23 u.b.a.);

¹ Dz. Urz. UE L 266 z 26.9.2006, s. 1, ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

wprowadzający baterie lub akumulatory	<p>przedsiębiorca, który wykonuje działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu baterii lub akumulatorów, w tym zamontowanych w sprzęcie lub pojazdach, po raz pierwszy na terytorium kraju; za wprowadzającego baterie lub akumulatory uważa się także przedsiębiorcę:</p> <p>a) dokonującego importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia baterii lub akumulatorów na potrzeby wykonywanej działalności gospodarczej,</p> <p>b) który zlecił wytworzenie baterii lub akumulatorów i którego oznaczenie zostało umieszczone na bateriach lub akumulatorach (art. 6 pkt 22 u.b.a.);</p>
podmiot pośredniczący	podmiot, za pośrednictwem którego wprowadzający baterie lub akumulatory wykonuje obowiązki w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 6 pkt 10a u.b.a.);
zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory	<p>a) podmiot prowadzący punkt zbierania odpadów, posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów w postaci zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;</p> <p>b) gminna jednostka organizacyjna prowadząca działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych;</p> <p>c) przedsiębiorca wpisany do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6 pkt 24 u.b.a.);</p>
użytkownik końcowy	podmiot wykorzystujący energię elektryczną z baterii lub akumulatorów (art. 6 pkt 19 u.b.a.);
sprzedawca detaliczny	przedsiębiorca, który w ramach wykonywanej działalności gospodarczej udostępnia odpłatnie lub nieodpłatnie baterie lub akumulatory w celu używania przez użytkowników końcowych, w tym także, jako przynależność albo część składową urządzenia lub dodatek do innych produktów (art. 6 pkt 14 u.b.a.);
sprzedawca hurtowy	przedsiębiorca, który w ramach wykonywanej działalności gospodarczej udostępnia odpłatnie lub nieodpłatnie baterie lub akumulatory w celu ich dalszego odpłatnego lub nieodpłatnego udostępniania, w tym także jako przynależność albo część składową urządzenia lub dodatek do innych produktów (art. 6 pkt 15 u.b.a.);
poziom zbierania	wyrażony w procentach stosunek masy zużytych baterii prądenośnych i zużytych akumulatorów prądenośnych zebranych zgodnie z ustawą w danym roku kalendarzowym do średniej masy baterii prądenośnych i akumulatorów prądenośnych wprowadzonych do obrotu przez wprowadzającego baterie lub akumulatory w danym roku kalendarzowym oraz w dwóch latach poprzednich (art. 6 pkt 11 u.b.a.);
zużyte baterie i akumulatory	należy przez to rozumieć zużyte baterie i zużyte akumulatory.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji publicznej sprzyjają zwiększeniu stopnia recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo prowadzono kampanie informacyjne?
2. Czy skutecznie wypełniano obowiązki w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki zużytych baterii i zużytych akumulatorów?
3. Czy skutecznie nadzorowano zbierających zużyte baterie i zużyte akumulatory?
4. Czy rzetelnie wypełniano obowiązki analityczno-sprawozdawcze?

Jednostki kontrolowane

Skontrolowano łącznie 45 jednostek, w tym: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, oraz po trzy: wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, urzędy marszałkowskie, urzędy gmin z województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego.

Ponadto przy sporządzeniu informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych w 2016 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Zielonej Górze w: urzędach marszałkowskich w Szczecinie i Zielonej Górze, wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska w Szczecinie i Zielonej Górze, wojewódzkich inspektoratach inspekcji handlowej w Szczecinie i Gorzowie Wielkopolskim oraz w dwudziestu gminach z terenu województwa lubuskiego.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2015–2016 oraz okres I półrocza 2017 r., jak też lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen

Rozwój nowoczesnych technologii ułatwiających ludziom życie powoduje różnorakie zagrożenia dla środowiska i zdrowia człowieka. Szczególnie niebezpieczne są zawarte w bateriach i akumulatorach metale ciężkie (m.in. ołów⁸, kadm⁹, rtęć¹⁰) oraz elektrolity.

Dlatego tak istotne staje się należyte obchodzenie się ze zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów nałożyła na państwa członkowskie Unii Europejskiej szereg obowiązków w zakresie podjęcia działań oraz wprowadzenia regulacji krajowych mających na celu zminimalizowanie ujemnego wpływu baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów na środowisko naturalne. Państwa członkowskie zobowiązano m.in. do wprowadzenia systemu zbierania oraz unieszkodliwiania zużytych baterii i akumulatorów opartego na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, stwarzającego konsumentom warunki do łatwo dostępnego i bezpłatnego oddawania w określonych miejscach zużytych baterii i akumulatorów. Dyrektywa wprowadziła również obowiązek monitorowania przez państwa członkowskie poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych oraz obowiązek corocznego składania sprawozdań o osiągniętym poziomie zbierania w terminie sześciu miesięcy od końca danego roku kalendarzowego. Państwa członkowskie zobowiązano do osiągnięcia minimalnego poziomu zbierania na poziomie 25% do dnia 26 września 2012 r. oraz 45% do dnia 26 września 2016 r. Dyrektywa została zaimplementowana do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (u.b.a.). Przewidziany w u.b.a. system gospodarowania bateriami i akumulatorami zakłada¹¹, że przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu baterie i akumulatory lub inne produkty, których część składową stanowi bateria lub akumulator, są odpowiedzialni za gospodarowanie odpadami w postaci zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Na wprowadzających baterie lub akumulatory został nałożony obowiązek zorganizowania i sfinansowania systemu zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Zebrane zużyte przenośne baterie i akumulatory użytkownicy końcowi powinni przekazywać do miejsc odbioru (przystosowanych pojemników lokalizowanych w placówkach oświatowych i handlowych, urzędach pocztowych, administracji i innych), natomiast zużyte baterie i zużyte akumulatory samochodowe oraz przemysłowe powinny zostać zwrócone sprzedawcom detalicznym lub hurtowym baterii i akumulatorów. Odpady te są odbierane przez zbierających zużyte baterie i zużyte

⁸ M.in.: uszkadza komórki nerwowe, powoduje upośledzenie umysłowe, wywołuje niedorozwój dzieci.

⁹ M.in.: powoduje anemię oraz odwapnienie kości, zanik mięśni, nadciśnienie oraz zaburzenie czynności nerek.

¹⁰ M.in.: powoduje uszkodzenie nerek, wywołuje zmiany nowotworowe.

¹¹ Na podstawie delegacji zawartej w art. 33 ust. 2 u.b.a., Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (Dz. U. Nr 215, poz. 1671), w którym ustalono procentowe, roczne poziomy zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych w latach 2010–2016.

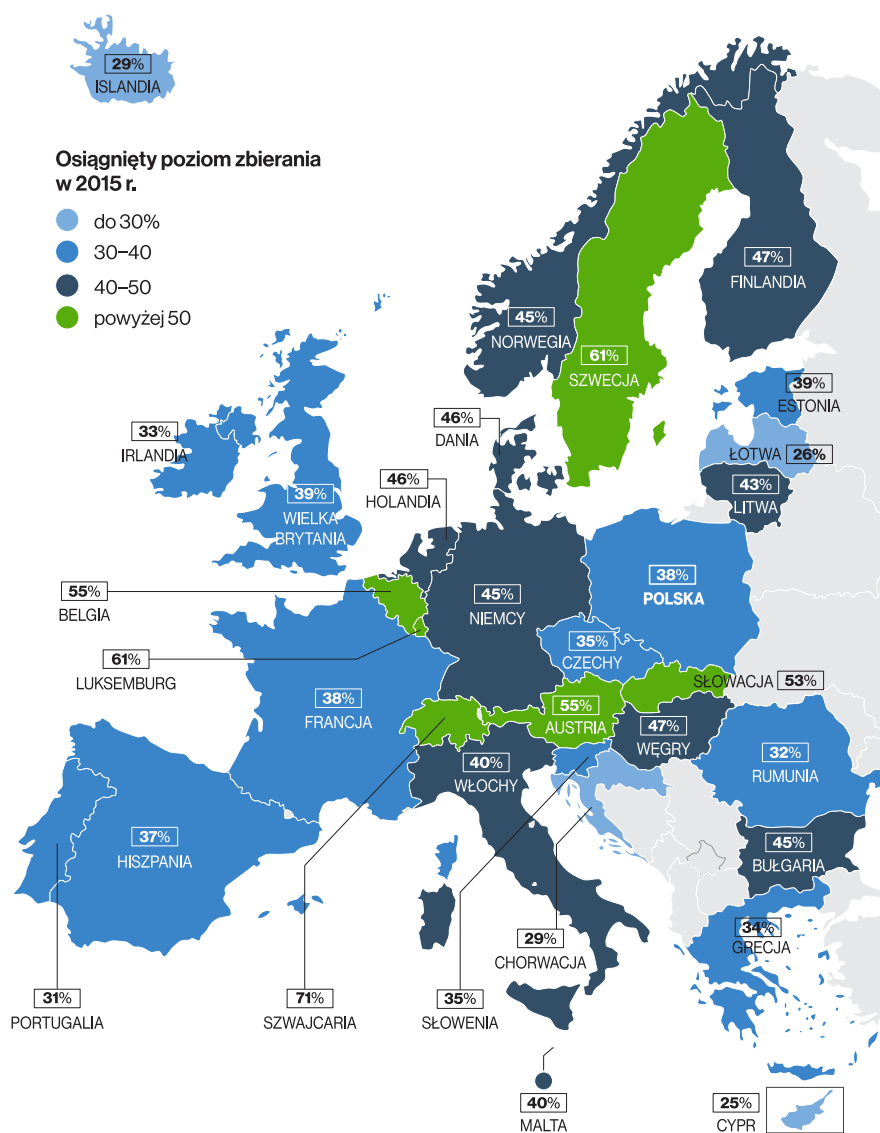
WPROWADZENIE

akumulatory, a następnie dostarczane prowadzącym zakłady przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, gdzie podlegają recyklingowi lub unieszkodliwieniu.

Według danych European Portable Battery Association (EPBA)¹², w 2014 r. w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii wprowadzono do obrotu łącznie 214 mln ton (około 10,2 mld sztuk) przenośnych baterii i przenośnych akumulatorów, z czego w 2015 r. zebrano średnio ok. 41% zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Oznacza to, że część zużytych baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych mogła trafić na wysypiska śmieci i do środowiska.

Infografika nr 1

Poziomy zbierania osiągnięte przez kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarię w 2015 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych EPBA.

¹² Raport EPBA opublikowany na stronie www.epbaeurope.net [dostęp: 22.12.2017 r.].

WPROWADZENIE

Ustalenia kontroli rozpoznawczych¹³ przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Zielonej Górze wskazywały na możliwość występowania nieprawidłowości w systemie gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, m.in. w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki, nadzoru nad zbiórką, a także wypełnianiem obowiązków informacyjnych i analityczno-sprawozdawczych.

¹³ Wypełnianie przez gminy obowiązków w zakresie postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami – R/16/004 oraz Wypełnianie przez organy administracji publicznej obowiązków dotyczących nadzoru i kontroli nad systemem obrotu i postępowania ze zużytymi bateriami i akumulatorami – R/15/004.

2. OCENA OGÓLNA

Działania organów administracji publicznej nie sprzyjały prawidłowemu gospodarowaniu zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz nie tworzyły w tym obszarze w pełni spójnego i skutecznie działającego systemu.

Polska nie osiągnęła wymaganych rocznych poziomów zbierania zużytych przerośnych baterii i zużytych akumulatorów. W latach 2014–2016 poziom zbierania¹⁴ wyniósł odpowiednio 33,1%, 38,3% oraz 39%, podczas gdy wymagane przez Ministra Środowiska poziomy zbierania miały sięgać: 35%, 40% i 45%. Odnotować jednak należy, że dane o poziomie zebranych zużytych przerośnych baterii i akumulatorów mogą być nie w pełni rzetelne z uwagi na błędy ujawnione przez NIK w raportach Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, które powstają na podstawie sprawozdań nadsyłanych przez marszałków województw.

Dane dotyczące ilości (masy) zebranych zużytych przerośnych baterii przerośnych i akumulatorów, które zamieściły w swoich sprawozdaniach, przesyłanych marszałkom województw, podmioty wprowadzające do obrotu baterie lub akumulatory różniły się znacząco od danych wykazywanych przez podmioty zbierające zużyte baterie i akumulatory. Wartości przedstawiane przez podmioty zbierające były wyższe od wartości zamieszczonych w sprawozdaniach podmiotów wprowadzających do obrotu o ponad 44% w 2015 r. i ponad 100% w roku 2016, choć powinny pozostawać na zbliżonym poziomie¹⁵.

W ocenie Najwyższej Izbie Kontroli, niewiarygodność danych wykazywanych od kilku lat w sprawozdaniach składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory może świadczyć o istnieniu tzw. szarej strefy w gospodarowaniu zużytymi, przerośnymi bateriami i akumulatorami. W dodatku podmioty zbierające zużyte baterie lub zużyte akumulatory pozostają praktycznie poza kontrolą organów Inspekcji Ochrony Środowiska.

Ujawnione w toku kontroli Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska rażące dysproporcje pomiędzy masami zebranych zużytych baterii przerośnych i zebranych zużytych akumulatorów przerośnych, wykazywanymi w sprawozdaniach składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory i zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, podważają rzetelność sprawozdawczości istniejącej w tym obszarze. Również raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i akumulatorami za 2015 r. i 2016 r., sporządzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zawierały nie w pełni rzetelne dane¹⁶.

Skontrolowane gminy, co do zasady wywiązały się z obowiązku prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, w tym selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Niestety działania te okazały się niewystarczające i nie wpłynęły znacząco na zwiększenie poziomu zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

Brak w pełni spójnego i skutecznie działającego systemu gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

¹⁴ Ustawowy poziom zbierania oznacza wyrażony w procentach stosunek masy zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych zebranych zgodnie z ustawą w danym roku kalendarzowym do średniej masy baterii przerośnych i akumulatorów przerośnych wprowadzonych do obrotu przez wprowadzającego baterie lub akumulatory w danym roku kalendarzowym oraz w dwóch latach poprzednich.

¹⁵ Gdyby zawrzeć danym przedstawianym przez podmioty zbierające, Polska znalazłaby się wśród krajów najlepiej wywiązujących z obowiązku zbierania zużytych baterii i akumulatorów, obok Szwecji i Szwajcarii. Ostatecznie więc podstawę opracowania przez GIOŚ raportów rocznych stanowiły informacje dotyczące masy zebranych zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych uzyskane od wprowadzających.

¹⁶ Utrudnieniem w rzetelnej realizacji obowiązków sprawozdawczych było niedostosowanie obowiązujących przepisów wykonawczych do znowelizowanej ustawy o bateriach i akumulatorach. W efekcie czego wykorzystywano nieaktualne wzory sprawozdań, które wpływały na wypełnianie przez podmioty obowiązków sprawozdawczych.

OCENA OGÓLNA

Masa zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów zebranych za pośrednictwem, tworzonych przez gminy, punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych okazała się znikoma.

Gminy utworzyły punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), jednakże w 33% skontrolowanych gmin stało się to trzy lata po wprowadzonym w 2013 r. obowiązku tworzenia tego rodzaju punktów. W niewielkim zakresie zorganizowano też alternatywne do PSZOK rozwiązania służące selektywnej zbiórce zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych. Tylko w nieco ponad 44% kontrolowanych gmin utworzono dodatkowe miejsca odbioru takich odpadów na terenie jednostek użyteczności publicznej¹⁷. Niestety w 67% kontrolowanych gmin za pośrednictwem PSZOK nie udało się zebrać w okresie objętym kontrolą ani jednej zużytej baterii oraz ani jednego zużytego akumulatora.

Nadzór nad podmiotami gospodarującymi zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami ze strony organów wykonawczych gmin, marszałków województw oraz organów Inspekcji Ochrony Środowiska był nieskuteczny, na co zasadniczy wpływ miało odłożenie w czasie uruchomienia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, jak również niewielka liczba przeprowadzonych kontroli podmiotów podlegających przepisom ustawy o bateriach i akumulatorach. Pozytywnym wyjątkiem w systemie sprawowanego nadzoru były działania podejmowane przez Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej (WIIH). Sprzyjały temu opracowane programy kontroli i szczegółowe wytyczne w zakresie metodyki analiz przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach.

¹⁷ Spośród 20 gmin z terenu województwa lubuskiego objętych kontrolami rozpoznawczymi PSZOK nie został utworzony w dwóch gminach. Tylko sześć z 20 kontrolowanych gmin utworzyło dodatkowe miejsca odbioru zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych, zlokalizowane z reguły w siedzibie urzędu gminy. Niezależnie od tego na terenie gmin funkcjonowały miejsca odbioru zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych, zorganizowane przez zbierających zużyte baterie przerośne lub zużyte akumulatory przerośne (firmy recyklingowe). Miejsca te tworzą przede wszystkim w placówkach oświatowych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Gminy realizowały bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich jednostek organizacyjnych obowiązek prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹⁸. Działania te sprowadzały się przede wszystkim do udostępniania informacji dotyczących zasad segregacji i zbierania odpadów na tablicach ogłoszeń, na stronach BIP, na stronach internetowych gminy, oraz kolportowania ulotek i broszur poświęconych zasadom segregowania odpadów (w tym zużytych baterii i zużytych akumulatorów). [str. 18]

Prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi

Marszałkowie Województwa na ogół prawidłowo wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 69 ust. 4 u.b.a., dotyczącego udostępniania na stronie internetowej UM wykazu miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa¹⁹. [str. 19]

2. W dwóch spośród dziewięciu kontrolowanych gmin nie utworzono wymaganych stacjonarnych punktów selektywnego zbierania odpadów (PSZOK), przy czym w trzech gminach PSZOK utworzony został dopiero w 2016 r.²⁰, pomimo że obowiązek utworzenia takich punktów wprowadzono od 2013 r. Kontrola NIK wykazała, że udział PSZOK w procesie zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów był znikomy. I tak, w sześciu z dziewięciu gmin objętych kontrolą koordynowaną i w 15 z 20 gmin objętych kontrolami rozpoznawczymi, za pośrednictwem PSZOK nie zebrano ani jednej zużytej baterii i ani jednego zużytego akumulatora. [str. 19]

Punkty selektywnego zbierania odpadów

Dodatkowe miejsca odbioru utworzyły cztery gminy objęte kontrolą koordynowaną, przy czym w dwóch gminach zbiórka była realizowana bez zawarcia wymaganej przepisami u.b.a. umowy ze zbierającym na odbiór zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych. Gminy, które utworzyły PSZOK prawidłowo informowały swoich mieszkańców o zasadach funkcjonowania i godzinach otwarcia PSZOK. [str. 20]

3. W siedmiu z dziewięciu skontrolowanych gminach prawidłowo realizowano obowiązki w zakresie opracowywania regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz sporządzania corocznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi. W sprawozdaniach i analizach nie uwzględniano jednak wyników działalności gmin w zakresie gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, ponieważ w aktualnym stanie prawnym podmioty gospodarujące tymi odpadami (poza prowadzącymi PSZOK) nie są zobowiązane do składania gminom jakichkolwiek sprawozdań w tym zakresie. W efekcie gminy nie dysponowały pełnymi informacjami, co do masy i ilości zużytych baterii i zużytych akumulatorów zebranych na swoim terenie. [str. 21]

Roczne sprawozdania gmin z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami

¹⁸ Obowiązku tego nie realizowały dwie z dziewięciu gmin objętych kontrolą koordynowaną i trzy z 20 gmin objętych kontrolami rozpoznawczymi.

¹⁹ Wykazy opublikowane przez UM w Kielcach i Zielonej Górze były nierzetelne – nie zawierały adresów wszystkich miejsc odbioru zlokalizowanych na terenie danego województwa.

²⁰ Spośród 20 gmin z terenu woj. lubuskiego objętych kontrolami rozpoznawczymi PSZOK nie utworzono w dwóch gminach.

Gminy prawidłowo egzekwowały od prowadzących PSZOK obowiązek składania sprawozdań rocznych, natomiast nie korzystały ze swoich uprawnień w zakresie kontroli tych podmiotów²¹. [str. 20]

Kontrole podmiotów przez WIOŚ

4. Zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. wszystkie WIOŚ przeprowadziły kontrole podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów u.b.a., przy czym liczba podmiotów skontrolowanych była zróżnicowana w zależności od województwa. Poza jednym przypadkiem²² WIOŚ prawidłowo realizowały obowiązek corocznego kontrolowania zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Jednakże udział kontroli podmiotów podlegających u.b.a. w ogólnej liczbie kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ był niewielki i nie przekraczał w badanym okresie 2% rocznie. Kontrolami obejmowano wprowadzających baterie lub akumulatory i zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Praktycznie poza kontrolą organów Inspekcji Ochrony Środowiska pozostawały podmioty zbierające zużyte baterie lub zużyte akumulatory, uprawnione m.in. do wystawiania zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. [str. 21–24]

Pracownicy skontrolowanych WIOŚ stwierdzili 425 naruszeń przepisów u.b.a. Najwięcej – 262 przypadków (61%) dotyczyło nieprzestrzegania obowiązków sprawozdawczych, za które WIOŚ nakładał pieniężne kary administracyjne. Postępowania w tych sprawach wszczynano głównie na podstawie zawiadomień składanych przez UM, przy czym istotnym problemem było przesyłanie zawiadomień niekompletnych i nie w pełni zweryfikowanych, co wydłużało postępowanie WIOŚ w związku z koniecznością występowania do UM o uzupełnienie zawiadomień lub wszczynania kontroli podmiotów w celu uzyskania niezbędnych danych. [str. 22]

Stan kadrowy i finansowy WIOŚ

5. W związku z usytuowaniem WIOŚ w strukturach wojewódzkiej administracji zespolonej, organami zobowiązanymi do zapewnienia odpowiedniego stanu zatrudnienia i wyposażenia WIOŚ w środki finansowe byli właściciwi wojewodowie. Biorąc pod uwagę stawiane przed WIOŚ zadania, sytuacja kadrowa i finansowa była zróżnicowana w zależności od województwa. Obok WIOŚ, których stan kadrowy i poziom finansowania był zadowalający (WIOŚ w Kielcach), występowały jednostki o niedostatecznej obsadzie kadrowej, wyposażone w zbyt małe środki finansowe (WIOŚ w Warszawie i Bydgoszczy).

Niskie wynagrodzenia pracowników WIOŚ mogły katalizować znaczną fluktuację kadr i przyczyniać się do występowania wakatów, a w konsekwencji do znacznego obciążenia kontrolami pracowników pionu inspekcji WIOŚ. [str. 24]

6. GIOŚ prawidłowo realizował swoje obowiązki w zakresie ustalania ogólnych kierunków działania Inspekcji Ochrony Środowiska, jak również wydawał coroczne wytyczne i wyznaczał ogólnopolskie cele planowania działalności kontrolnej, które uwzględniały m.in. kontrole podmiotów podlegających u.b.a. Dokumenty te stanowiły podstawę sporządzania rocznych planów kontroli przez WIOŚ. Nadzór nad działalnością WIOŚ reali-

²¹ Żadna z gmin objętych kontrolą koordynowaną i kontrolami rozpoznawczymi, które powierzyły prowadzenie PSZOK podmiotowi zewnętrznemu, nie przeprowadziła kontroli tego podmiotu.

²² W 2015 r. WIOŚ w Kielcach nie przeprowadził obowiązkowej kontroli zakładu przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

zowany był m.in. za pośrednictwem Informatycznego Systemu Kontroli (ISK), do którego wprowadzane były podstawowe dokumenty wytworzone w toku kontroli przeprowadzanych przez pracowników WIOŚ. [str. 26]

7. Marszałkowie województw w niewielkim zakresie wykorzystywali wynikające z art. 70 u.b.a. uprawnienie do kontroli przedsiębiorców zobowiązanych do stosowania przepisów u.b.a. W okresie od 2015 do 2017 r. (I półrocze) skontrolowane UM przeprowadziły jedynie od dwóch²³ do sześciu²⁴ kontroli przedsiębiorców zobowiązanych do stosowania u.b.a. Kontrole te nie objęły jednak podmiotów zbierających zużyte baterie przenośne lub zużyte akumulatory przenośne, albowiem w aktualnym stanie prawnym marszałek województwa nie dysponuje informacjami na temat podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność na terenie danego województwa. [str. 32]

Czynności kontrolne marszałków województw wobec podmiotów zobowiązanych do stosowania u.b.a. polegały głównie na analizie terminowości oraz sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym sprawozdań składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzające zużyte baterie lub zużyte akumulatory. Marszałkowie stosownie do obowiązków egzekwowali pobór opłat: produktowej, nieodebranej opłaty depozytowej oraz na publiczne kampanie edukacyjne. Nie w każdym przypadku UM prawidłowo weryfikowały złożone sprawozdania i terminowo składały zawiadomienia do WIOŚ o naruszeniu przepisów u.b.a.²⁵. [str. 29]

8. W okresie objętym kontrolą WIIH sprawowały prawidłowy nadzór nad podmiotami wprowadzającymi baterie lub akumulatory do obrotu. Problematyka rynku baterii i akumulatorów była uwzględniana w wieloletnich planach kontroli opracowanych przez UOKiK oraz rocznych planach kontroli opracowanych przez WIIH. Prawidłowo stosowano sankcje wobec podmiotów naruszających przepisy u.b.a. Stwierdzone nieprawidłowości²⁶ miały charakter jednostkowy i dotyczyły nieprzekazania do UM przez WIIH danych dotyczących sprzedawcy detalicznego pobierającego opłatę produktową oraz niezamieszczenia informacji o kontrolach przeprowadzonych przez WIIH na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. [str. 28]

9. Obowiązujące rozwiązania w zakresie sprawozdawczości nie pozwalają na rzetelną i kompleksową ocenę funkcjonowania systemu gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami w Polsce. Wynika to z niedostosowania przepisów określających obowiązki sprawozdawcze podmiotów podlegających u.b.a. do zapisów tej ustawy, a przede wszystkim z braku ogólnopolskiej bazy danych o odpadach i podmiotach działających na rynku odpadów.

Czynności kontrolne
marszałków województw

Nadzór nad rynkiem
przez WIIH

Wady systemu
sprawozdawczego

²³ UM w Toruniu

²⁴ UM w Warszawie i Kielcach

²⁵ W wyniku kontroli UM w Toruniu stwierdzono, że 55 sprawozdań złożonych przez wprowadzających baterie lub akumulatory nie zawierało wszystkich wymaganych informacji, a w przypadku siedmiu przedsiębiorców nie zawiadomiono WIOŚ o niezłożeniu sprawozdań. UM w Zielonej Górze nie zawiadomił WIOŚ o 71 przypadkach nieterminowego złożenia sprawozdań. W UM w Kielcach jedno ze sprawozdań zostało zweryfikowane przez pracowników UM dopiero po 356 dniach od jego złożenia.

²⁶ Ujawnione w toku kontroli rozpoznawczych.

W szczególności zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi rzetelność sprawozdań składanych marszałkom województw przez podmioty gospodarujące zużytymi bateriami przenośnymi i zużytymi akumulatorami przenośnymi, które dotyczyły masy zebranych zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz osiągniętych poziomów zbierania. Dane te wykazywane w sprawozdaniach składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory oraz przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, powinny być ze sobą zbieżne. W rzeczywistości dane z obu rodzaju podmiotów różniły się od siebie w sposób znaczący. Z danych przekazanych GIOŚ przez marszałków województw wynika m.in., że łączna masa zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wynikająca ze sprawozdań składanych przez zbierających zużyte baterie przenośne lub zużyte akumulatory przenośne była w 2015 r. wyższa o ponad 44% od masy zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wykazanej w sprawozdaniach składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory. W roku 2016 r. różnica ta była jeszcze większa i wyniosła ponad 100%.

Przy przyjęciu za wiarygodne danych wynikających ze sprawozdań składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, Polska w 2015 r. osiągnęłaby roczny poziom zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych równy 55,3%, a w 2016 r. równy aż 78,2%. Osiągnięcie tak wysokich poziomów zbierania jest nieprawdopodobne i wskazuje na nierzetelność danych zawartych w sprawozdaniach składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, a w rezultacie – na nierzetelność całego systemu sprawozdawczego dotyczącego masy zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, osiągniętego poziomu zbierania i wysokości opłat produktowych.

Raporty roczne opracowane przez GIOŚ

10. Raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2015–2016, opracowane przez GIOŚ, sporządzone zostały w sposób nie w pełni rzetelny. Brak rzetelności w sporządzaniu przywoływanych dokumentów spowodowany był przyjęciem w zestawieniach błędnych danych liczbowych, nieprawidłową metodologią obliczania współczynników wykazywanych w raportach oraz wybiórczym stosowaniem danych źródłowych. Między innymi w raporcie rocznym za 2016 r. wykazano niższą aż o 26% masę zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych na terenie Polski. W obu raportach (za rok 2015 i 2016) nieprawidłowo określono masy zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych w poszczególnych województwach oraz nieprawidłowo wykazano odsetek przedsiębiorców, którzy osiągnęli wymagany poziom zbierania. Wątpliwości budzi również rzetelność danych dotyczących masy zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych przyjętych do przetwarzania oraz kwoty zebranych w 2015 r. środków na finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych. [str. 37]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli z uznaniem przyjmuje uruchomienie w styczniu 2018 r. bazy danych o odpadach (BDO – <https://www.bdo.mos.gov.pl>). Stanie się ona istotnym narzędziem nadzoru nad rynkiem baterii i akumulatorów. BDO pozwoli na rzetelne gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących sytuacji na rynku baterii i akumulatorów, a w szczególności o rzeczywistych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Trzeba jednak pamiętać, że nadsyłane dane powinny być choćby wrywkowo weryfikowane kontrolami uprawnionych do tego organów państwa oraz że BDO pełną swoją funkcjonalność osiągnie dopiero w 2020 r.

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności realizowanych zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem rynku baterii i akumulatorów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje – niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych oraz uwag sformułowanych pod adresem kierowników kontrolowanych jednostek – o podjęcie przez Ministra Środowiska działań w zakresie:

Minister Środowiska

- 1) rozszerzenia kręgu podmiotów odpowiedzialnych za kreowanie świadomości ekologicznej, szczególnie w lokalnych społecznościach z równoczesnym zintensyfikowaniem kampanii edukacyjnych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu, w tym w mediach społecznościowych;
- 2) wprowadzenia rozwiązań mających na celu zwiększenie liczby miejsc zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych²⁷ zlokalizowanych szczególnie w pobliżu gospodarstw domowych;
- 3) wzmocnienia kadrowego organów Inspekcji Ochrony Środowiska, któremu powinno towarzyszyć zapewnienie w budżecie Ministerstwa Środowiska oraz w budżetach poszczególnych wojewodów odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie GIOŚ i WIOŚ, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad rynkiem baterii i akumulatorów;
- 4) zapewnienia wprowadzenia do BDO rozwiązań uwzględniających specyfikę rynku baterii i akumulatorów. Aby tworzona aktualnie BDO mogła stać się skutecznym narzędziem nadzoru w rękach organów administracji publicznej, jej funkcjonalność powinna uwzględniać specyfikę i niezrędko skomplikowany charakter powiązań, które istnieją pomiędzy podmiotami gospodarującymi ww. odpadami, wynikający m.in. z działalności podmiotów pośredniczących, możliwości wielokrotnego, bezumownego przekazywania tych samych odpadów pomiędzy zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory czy też z braku obowiązku sporządzania kart odpadów przez prowadzących miejsca odbioru. Wdrażaniu BDO powinno towarzyszyć: ujednoczenie zasad składania i weryfikowania sprawozdań przez podmioty podlegające u.b.a., zapewnienie gminom możliwości monitorowania działań związanych z gospodarowaniem zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami na swoim terenie, umożliwienie objęcia nadzorem podmiotów niewpisanych do rejestru baterijnego prowadzonego przez GIOŚ (zbierających zużyte baterie lub zużyte

²⁷ Tego rodzaju rozwiązanie zastosowano na przykład w Danii, gdzie pojemniki na odpady komunalne wyposażone są w miejsca do gromadzenia zużytych baterii i zużytych akumulatorów. System ten wprowadzony na Bornholmie pozwolił na osiągnięcie 90% poziomu zbierania.

akumulatory, sprzedawców detalicznych zobowiązanych do odprowadzania opłaty depozytowej) oraz rzetelne weryfikowanie zaświadczeń o zebranych masach zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

**Główny Inspektor
Ochrony Środowiska**

NIK przedkłada też swoje wnioski adresowane do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, które dotyczą:

- 1) zaplanowania i przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnopolskiego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów u.b.a. Przeprowadzenie cyklu, który uwzględniałby m.in. kontrolę zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz weryfikację zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zebranych akumulatorów przenośnych, pozwoliłoby na ustalenie faktycznie istniejącego stanu gospodarowania tymi odpadami, zdiagnozowanie występujących nieprawidłowości, na rzetelne sporządzenie raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami, a wreszcie na ustalenie i wyegzekwowania zaległych opłat produktowych, depozytowych oraz na finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych;
- 2) opracowania instrukcji (wskazówek) dotyczących sposobu realizacji obowiązków sprawozdawczych przez podmioty zobowiązane do stosowania u.b.a. oraz marszałków województw do czasu pełnego uruchomienia modułu sprawozdawczego BDO. Zgodnie z treścią art. 237aa ust. 1 pkt 3 u.o. oraz art. 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁸, sprawozdania składane przez ww. podmioty za lata 2017–2018 mają być sporządzone według wzorów i na zasadach określonych w przepisach wykonawczych do u.b.a. Część z tych wzorów jest obecnie niezgodna z u.b.a., co stwarza liczne problemy podmiotom zobowiązanym do składania i weryfikowania sprawozdań wymaganych przez u.b.a.²⁹.

Minister Środowiska

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje również do Ministra Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie do u.b.a. przepisów:

- 1) określających termin, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiot pośredniczący) oraz prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów powinni przekazywać marszałkom województw egzemplarz zaświadczenia odpowiednio – o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (art. 59a ust. 1 i 2 u.b.a.) oraz o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (art. 64a ust. 1 i 2 u.b.a.);

²⁸ Dz. U. poz. 2422.

²⁹ Przykładem może być wzór sprawozdania stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie wzoru rocznego sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, który wymaga wykazywania przez wprowadzających baterie lub akumulatory przychodu osiągniętego z tytułu wprowadzania baterii i akumulatorów na teren kraju, jak również minimalnej wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne, obliczonej na podstawie tego przychodu. Wzór ten nie zawiera natomiast rubryki dotyczącej masy baterii i akumulatorów wprowadzonych do obrotu w roku objętym sprawozdaniem, wysokości opłaty podlegającej wpłaceniu na rachunek urzędu marszałkowskiego, jak również nie przewiduje możliwości wykazania przez przedsiębiorcę braku obowiązku wniesienia opłaty przez podmioty korzystające ze zwolnienia, o którym mowa w art. 4a u.b.a.

- 2) nakładających na wprowadzających baterie lub akumulatory (podmioty pośredniczące) obowiązek przedkładania do UM odpisów umów, o których mowa w art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 u.b.a., zawieranych ze zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz prowadzącymi zakłady przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów;
- 3) regulujących zasady sprzedaży internetowej baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych i akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych osobom niebędącym przedsiębiorcami. W aktualnym stanie prawnym tego rodzaju sprzedaż stwarza problemy związane z przekazaniem sprzedawcy zużytej baterii lub zużytego akumulatora (tego rodzaju odpady są odpadami niebezpiecznymi, wymagającymi szczególnych warunków przewozu), zwrotem uiszczonej opłaty depozytowej oraz z potwierdzeniem zwrotu opłaty depozytowej. Niezbędnym jest wprowadzenie regulacji pozwalającej nabywcy internetowemu na zwrot zużytej baterii lub zużytego akumulatora innym uprawnionym odbiorcom, np. działającym w miejscu zamieszkania nabywcy, w celu odzyskania opłaty depozytowej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

Obowiązki prowadzenia kampanii edukacyjnych przez gminy

Spośród organów administracji publicznej objętych kontrolą *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami* gminy zobowiązane były ustawowo do prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami³⁰. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., zakres tych działań obejmował gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym w zakresie ich selektywnego zbierania.

Prowadzenie działań edukacyjnych

Przykład

Z dziewięciu gmin objętych kontrolą koordynowaną jedynie dwie gminy – Gnojno i Zakroczym – nie organizowały i nie zlecały organizacji działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami. Jak wynika z wyjaśnień wójtów tych gmin, przyczyną zaniechania prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych był przede wszystkim brak środków finansowych³¹.

Działania edukacyjne prowadzone były przy minimalnym zaangażowaniu środków własnych

W pozostałych gminach działania te prowadzone były w różnych formach, z których najpopularniejszą było zamieszczanie komunikatów o zasadach postępowania z odpadami na stronie internetowej urzędu gminy, rozpowszechnianie ulotek i folderów informacyjnych o treściach proekologicznych, które rozdawano wśród mieszkańców poprzez sołtysów lub w trakcie spotkań z mieszkańcami, jak również umieszczano w siedzibie urzędu gminy. Równie popularną formą działań było organizowanie konkursów o charakterze ekologicznym w szkołach oraz podczas festynów, pikników i imprez ekologicznych organizowanych przez gminy (np. w czasie dożynek, „Święta Ziemi”). Gminy objęte kontrolą w niewielkim zakresie planowały i wydatkowały własne środki budżetowe na sfinansowanie działań o charakterze proekologicznym. Tylko dwie z kontrolowanych gmin zaplanowały w budżetach środki na działalność proekologiczną, zaś dwie gminy wydatkowały na ten cel środki przeznaczone w budżecie na inne cele (np. zakup materiałów biurowych). Wysokość tych wydatków wyniosła od 500 do 1400 zł³². Jedna z gmin otrzymała trzy dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska na organizację konkursów proekologicznych w łącznej wysokości 4453,50 zł. Pozostałe gminy nie planowały i nie wydatkowały środków na sfinansowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, ograniczając się do działań „bezkosztowych”. Działalność informacyjna skontrolowanych gmin nie była skuteczna, o czym świadczy masa zebranych w gminach zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Przez 2,5 roku zebrano w gminach objętych kontrolą 2992 kg zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

³⁰ Marszałkowie województw zostali zwolnieni z prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami w wyniku nowelizacji u.b.a., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

³¹ Gmina Zakroczym objęta była procedurą naprawczą ze względu na zagrożenie realizacji zadań publicznych.

³² Łącznie przez cały okres objęty kontrolą, to jest dwa i pół roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dobra Praktyka

Za dobrą praktykę należy uznać inicjatywy gmin Rytwiany i Drzycim, które sfinansowały wycieczki, w trakcie których dzieci z miejscowych szkół zwiedzały lokalne zakłady unieszkodliwiania odpadów oraz wysłuchały prelekcji na temat zasad segregowania odpadów komunalnych.

Podobnych ustaleń dotyczących zaangażowania gmin w akcje o charakterze informacyjno-edukacyjnym o tematyce proekologicznej dokonano w wyniku kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych w gminach z terenu województwa lubuskiego. Spośród 20 skontrolowanych gmin, w czterech gminach tego rodzaju działań w ogóle nie prowadzono, a w pozostałych gminach działania te ograniczały się w zdecydowanej większości przypadków do rozpowszechniania broszur i ulotek oraz do zamieszczania na stronie internetowej urzędu gminy informacji o zasadach segregowania odpadów i działalności PSZOK, przy czym w pięciu gminach dane o działalności PSZOK były niepełne lub nieaktualne.

Marszałkowie województw: mazowieckiego oraz kujawsko-pomorskiego, wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 69 ust. 4 u.b.a., dotyczącego udostępniania na stronie internetowej UM wykazu miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa.

Przykład

Wykazy opublikowane przez UM w Kielcach i Zielonej Górze były nierzetelne – nie uwzględniały wszystkich miejsc odbioru znajdujących się na terenie danego województwa.

5.2. Wypełnianie obowiązków w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki zużytych baterii i zużytych akumulatorów

Spośród dziewięciu gmin objętych kontrolą w dwóch gminach – Chrostkowo i Mirzec – nie utworzono PSZOK.

PSZOK-u nie utworzono w dwóch kontrolowanych gminach

Przykład

Jak wynika z wyjaśnień wójtów tych gmin, przyczynami nieutworzenia PSZOK był brak środków zewnętrznych na sfinansowanie budowy takiego punktu (gmina Chrostkowo) oraz brak terenu spełniającego warunki do utworzenia PSZOK (Mirzec). W trzech gminach PSZOK uruchomiony został dopiero w 2016 r.

W przypadku dwóch gmin PSZOK utworzony został na podstawie porozumień z gminami sąsiednimi. PSZOK zlokalizowane zostały w sposób zapewniający dogodny dojazd mieszkańców, były odpowiednio oznakowane i wyposażone w szczelne pojemniki na zużyte baterie i zużyte akumulatory.

Przykład

Ponadto, w toku kontroli przeprowadzonej w gminie Zakroczym ujawniono, że podmiot obsługujący PSZOK nie posiadał zezwolenia na zbieranie odpadów komunalnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli wskazują na niewielkie wykorzystanie PSZOK dla potrzeb zbiórki zużytych baterii i zużytych akumulatorów. W toku większości oględzin stwierdzono, że pojemniki na zużyte baterie i zużyte akumulatory znajdujące się w PSZOK były najczęściej puste lub znajdowało się w nich kilka – kilkadziesiąt drobnych baterii³³.

Przykład

Cztery z dziewięciu kontrolowanych gmin (Rytwiany, Chrostkowo, Mirzec i Gnojno) – utworzyły dodatkowe miejsca odbioru zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych na terenie jednostek użyteczności publicznej, jednakże zbiórka ww. odpadów realizowana była bez wymaganej umowy zawartej ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory. W gminie Chrostkowo zorganizowano „mobilny PSZOK”, jednakże nie zebrano w ten sposób żadnych odpadów w postaci zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Niezależnie od tego na terenie gmin funkcjonowały miejsca odbioru zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, zorganizowane przez zbierających zużyte baterie przenośne lub zużyte akumulatory przenośne (firmy recyklingowe). Miejsca te tworzono przede wszystkim w placówkach oświatowych. Spośród 20 gmin z terenu woj. lubuskiego objętych kontrolami rozpoznawczymi PSZOK nie został utworzony w dwóch gminach. Tylko sześć z 20 kontrolowanych gmin utworzyło dodatkowe miejsca odbioru zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, zlokalizowane z reguły w siedzibie urzędu gminy. Gminy, które utworzyły PSZOK prawidłowo informowały swoich mieszkańców o zasadach funkcjonowania i godzinach otwarcia PSZOK.

5.3. Skuteczność nadzoru gmin nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

5.3.1. Skuteczność nadzoru gmin nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

Gminy prawidłowo egzekwowały obowiązek składania sprawozdań przez prowadzących PSZOK

W sześciu z dziewięciu gmin objętych kontrolą koordynowaną, w których powierzono prowadzenie PSZOK innym podmiotom, prawidłowo egzekwowano obowiązek składania przez te podmioty rocznych sprawozdań zawierających informacje o masie odpadów zebranych w PSZOK. Sprawozdania sporządzane były według obowiązujących wzorów.

Przykład

Spośród ww. gmin tylko gmina Kosów Lacki przeprowadzała – na podstawie art. 9 u.c.p.g. – kontrole podmiotu prowadzącego PSZOK³⁴. Pozostałe gminy nie przeprowadziły takich kontroli ze względu na – jak najczęściej wskazywano w wyjaśnieniach – ciągły proces monitorowania działalności PSZOK i brak skarg na ich funkcjonowanie³⁵.

³³ W sześciu z dziewięciu gmin objętych kontrolą koordynowaną i w 15 z 20 gmin objętych kontrolami rozpoznawczymi za pośrednictwem PSZOK nie zebrano ani jednej zużytej baterii i ani jednego zużytego akumulatora.

³⁴ Jedną kontrolę w 2015 r. i dwie w 2016 r.

³⁵ Zgodnie z porozumieniem na prowadzenie PSZOK, które Gmina Dzierżążnia zawarła z gminą Raciąż, obowiązki w zakresie kontroli PSZOK sprawowała gmina Raciąż.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 20 gminach objętych kontrolami rozpoznawczymi, w których powierzono prowadzenie PSZOK podmiotom zewnętrznym, wszyscy prowadzący PSZOK terminowo składali sprawozdania o masie zebranych odpadów. Żadna z gmin nie przeprowadziła kontroli podmiotu prowadzącego PSZOK.

W siedmiu z dziewięciu skontrolowanych gminach prawidłowo realizowano obowiązki wynikające z u.c.p.g. w zakresie opracowywania regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, sporządzania rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz sporządzania corocznych analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Przykład

Na terenie gminy Kosów Lacki, *Regulamin utrzymania czystości i porządku* zawierał obowiązki dotyczące gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami oraz wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. W planie tym zawarto postanowienia o dostarczaniu zużytych baterii i zużytych akumulatorów do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz o możliwości ich umieszczania w wyznaczonych punktach (pojemnikach) na terenie gminy.

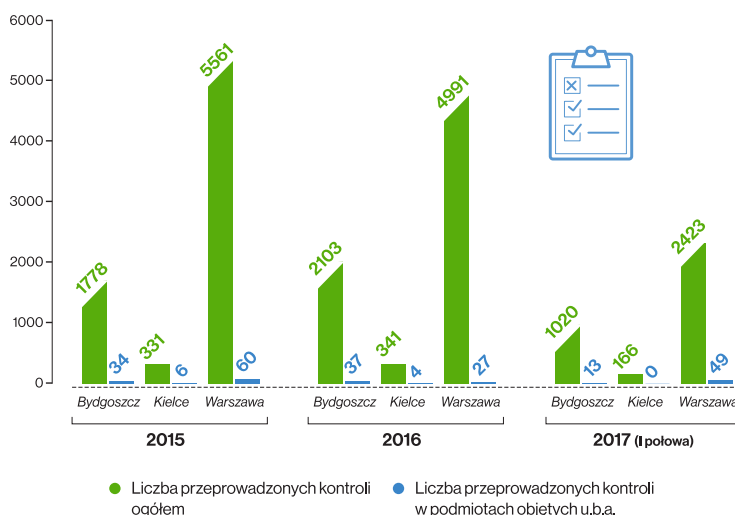
W sprawozdaniach i analizach nie uwzględniano wyników działalności gmin w zakresie gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, m.in. z powodu tego, że w aktualnym stanie prawnym podmioty gospodarujące tymi odpadami (poza prowadzącymi PSZOK) nie są zobowiązane do składania gminom sprawozdań w tym zakresie. W efekcie gminy nie dysponowały pełnymi informacjami, co do masy i ilości zużytych baterii i zużytych akumulatorów zebranych na swoim terenie.

5.3.2. Skuteczność nadzoru WIOŚ nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

Liczbę kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Warszawie, Bydgoszczy i Kielcach w latach 2015–2017 (do 30 czerwca) przedstawia infografika nr 2.

Infografika nr 2

Liczba kontroli przeprowadzonych przez kontrolowane WIOŚ w okresie 2015–2017 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIOŚ w niewielkim zakresie kontrolowały podmioty objęte u.b.a.

Zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. WIOŚ przeprowadzały kontrole podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów u.b.a., przy czym liczba podmiotów skontrolowanych była zróżnicowana w zależności od województwa. Według danych GIOŚ, w 2015 r. WIOŚ przeprowadziły łącznie 130 kontroli podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów u.b.a., w tym najwięcej WIOŚ w Warszawie, a najmniej WIOŚ w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie – po dwie kontrole. W 2016 r. WIOŚ przeprowadziły łącznie 125 kontroli podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów u.b.a., w tym najwięcej WIOŚ w Szczecinie – 41, a najmniej WIOŚ w Gdańsku i Olsztynie – po dwie.

W 2015 r., 2016 r. i w I półroczu 2017 r. udział procentowy kontroli podmiotów podlegających u.b.a. w ogólnej liczbie kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ był nieznaczny i wyniósł: WIOŚ w Warszawie – 1,1%, 0,5% i 2%, WIOŚ w Bydgoszczy – 1,9%, 1,8% i 1,3% oraz WIOŚ w Kielcach – 1,8%, 1,2% i w I półroczu 2017 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli.

WIOŚ w Warszawie i Bydgoszczy zrealizowały obowiązek corocznej kontroli zakładów przetwarzających zużyte baterie i zużyte akumulatory³⁶. Spośród 425 naruszeń przepisów u.b.a. ujawnionych przez pracowników kontrolowanych WIOŚ, najwięcej, bo 262 przypadki (61%) dotyczyło nieprzestrzegania obowiązków sprawozdawczych, za które WIOŚ nakładał pieniężne kary administracyjne. Postępowania w tych sprawach wszczynano głównie na podstawie zawiadomień składanych przez UM, przy czym istotnym problemem było przesyłanie zawiadomień niekompletnych i nie w pełni zweryfikowanych, co wydłużało postępowanie WIOŚ w związku z koniecznością występowania do UM o uzupełnienie zawiadomień lub wszczynania kontroli podmiotów w celu uzyskania niezbędnych danych.

Przykład

Ponad połowa spośród 136 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Warszawie (72 kontrole) wszczęta została na podstawie zawiadomień przesłanych przez marszałka województwa o naruszeniu obowiązków sprawozdawczych przez podmioty zobowiązane do stosowania u.b.a. W przypadku WIOŚ w Bydgoszczy, kontrole doraźne wszczęte w wyniku zawiadomienia marszałka województwa o naruszeniu obowiązków sprawozdawczych stanowiły 35% wszystkich kontroli podmiotów zobowiązanych do stosowania u.b.a.

Praktycznie poza kontrolą organów Inspekcji Ochrony Środowiska pozostawały podmioty zbierające zużyte baterie lub zużyte akumulatory, uprawnione m.in. do wystawiania zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych. Tylko dwie z wszystkich przeprowadzonych kontroli dotyczyły podmiotów zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory³⁷. W latach 2015–2017 (I półrocze) jedynie w pięciu województwach WIOŚ kontrolował zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory. Przeprowadzono łącznie 23 kontrole, z tego prawie połowę (11) przeprowadził WIOŚ w Krakowie.

³⁶ W 2015 r. WIOŚ w Kielcach nie przeprowadził obowiązkowej kontroli jednego z dwóch zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów funkcjonujących na terenie woj. świętokrzyskiego.

³⁷ Kontrole przeprowadzone przez WIOŚ w Bydgoszczy na zlecenie NIK w związku z kontrolą gospodarowania użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku kontroli podmiotów podlegających u.b.a., WIOŚ w Warszawie ujawnił łącznie 266 naruszeń, z czego aż 228 przypadków (85%) dotyczyło niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków sprawozdawczych. Pozostałe nieprawidłowości wynikały z naruszenia obowiązku rejestrowego lub nieprawidłowego oznaczenia dokumentów (siedem przypadków), braku umów zawartych przez wprowadzającego baterie lub akumulatory ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory (osiem przypadków) oraz niewniesienia lub nienależytego wniesienia: opłat na kampanię edukacyjną (11 przypadków), opłaty produktowej (sześć przypadków) oraz nieodebranej opłaty depozytowej (jeden przypadek).

WIOŚ w Bydgoszczy ujawnił w ww. okresie 46 naruszeń przepisów u.b.a., z czego 39 przypadków (84%) wynikało z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków sprawozdawczych. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły naruszenia obowiązków rejestrowych i nieprawidłowego oznaczania dokumentów (cztery przypadki) oraz niewniesienia lub nienależytego wniesienia opłaty: na kampanię edukacyjną (dwa przypadki) i produktowej (jeden przypadek).

WIOŚ w Kielcach ujawnił łącznie pięć naruszeń przepisów u.b.a., z czego trzy przypadki dotyczyły naruszenia obowiązków rejestrowych oraz prawidłowego oznaczania dokumentów, jeden przypadek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków sprawozdawczych wobec marszałka województwa i jeden przypadek – nienależytego wniesienia opłaty produktowej. Za stwierdzone naruszenia WIOŚ w Warszawie nałożył 111 kar pieniężnych w łącznej wysokości 56,5 tys. zł oraz pięć grzywien w drodze mandatów karnych w łącznej wysokości 1,4 tys. zł. Pracownicy WIOŚ udzielili ponadto 10 pouczeń. WIOŚ w Bydgoszczy nałożył 31 kar pieniężnych w łącznej wysokości 15,5 tys. zł oraz jedną grzywnę w drodze mandatu karnego w wysokości 100 zł. Pracownicy WIOŚ w Bydgoszczy udzielili ponadto dwóch pouczeń. Pracownicy WIOŚ w Kielcach udzielili sprawcom naruszeń trzech pouczeń.

Wobec podmiotów kontrolowanych WIOŚ wydały łącznie 24 zarządzenia pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą do WIOŚ w Warszawie wpłynęło łącznie 248 zawiadomień marszałka województwa o naruszeniu przez podmioty obowiązków sprawozdawczych wynikających z u.b.a. Na podstawie tych zawiadomień wszczęto 72 kontrole, z których cztery zakończyły się umorzeniem, a reszta nałożeniem kary pieniężnej. WIOŚ w Bydgoszczy otrzymał łącznie 32 zawiadomienia marszałka województwa, na podstawie, których wszczęto 29 kontroli. Postępowanie umorzono w czterech przypadkach.

WIOŚ w Kielcach nie otrzymał zawiadomień marszałka województwa o naruszeniu przez podmioty obowiązków sprawozdawczych wynikających z u.b.a. W wyniku kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej we WIOŚ w Zielonej Górze stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzeniu obowiązkowej, corocznej kontroli zakładu przetwarzającego zużyte baterie i zużyte akumulatory, nie podjęciu kontroli po otrzymaniu zawiadomień marszałka województwa o naruszeniu obowiązków sprawozdawczych oraz przekazaniu GIOŚ nierzetelnych danych w zbiorczej informacji o wynikach kontroli przedsiębiorców.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola rozpoznawcza przeprowadzona we WIOŚ w Szczecinie ujawniła nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu kontroli po otrzymaniu zawiadomień marszałka województwa o naruszeniu obowiązków sprawozdawczych przez podmiot podlegający u.b.a.

Jak wynika z dokonanych ustaleń, udział procentowy kontroli podmiotów podlegających u.b.a., w relacji do liczby wszystkich kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ, był znikomy. Należy mieć przy tym na względzie, że część z przeprowadzonych kontroli (dotycząca zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów) miała charakter obowiązkowy, a ponadto istotna część z tych kontroli (za wyjątkiem WIOŚ w Kielcach) została „wymuszona” wskutek zawiadomień przesłanych przez UM.

Powyższe dane wskazują, że WIOŚ w niewielkim zakresie kontrolowały tę sferę gospodarowania odpadami.

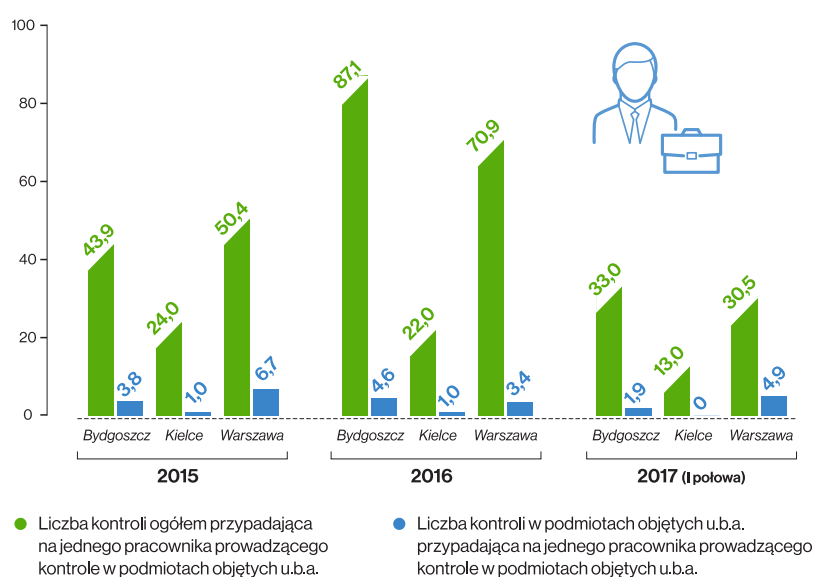
WIOŚ wchodzi w skład rządowej administracji zespolonej w województwie, w związku z czym wojewodowie są odpowiedzialni za zapewnienie WIOŚ organizacyjnych i finansowych warunków do jej skutecznego działania. Takie podporządkowanie prowadzi do zróżnicowania sytuacji organizacyjnej i finansowej WIOŚ w poszczególnych województwach.

W dwóch z trzech kontrolowanych WIOŚ stan kadrowy nie zapewniał prawidłowej realizacji zadań

Spośród trzech WIOŚ objętych kontrolą, jedynie WIOŚ w Kielcach dysponował warunkami kadrowymi i finansowymi pozwalającymi na pełne i rzetelne wykonywanie zadań w zakresie nadzoru nad podmiotami zobowiązanymi do stosowania u.b.a. W pozostałych WIOŚ, a w szczególności w WIOŚ w Warszawie, sytuację w tym zakresie należy ocenić, jako niezadowalającą, o czym świadczy liczba kontroli przypadających w skali roku na jednego pracownika pionu inspekcji³⁸ (infografika nr 3).

Infografika nr 3

Liczba kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w przeliczeniu na jednego pracownika w latach 2015–2017 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

³⁸ Normatyw przyjęty w GIOŚ to 30 kontroli rocznie przypadających na jednego pracownika.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na sposób realizacji zadań przez WIOŚ w Warszawie i Bydgoszczy istotny wpływ miały następujące czynniki:

- 1) rosnąca liczba zadań obciążających WIOŚ i brak środków na utworzenie dodatkowych etatów niezbędnych dla realizacji tych zadań;
- 2) niskie wynagrodzenia pracowników, spowodowane m.in. brakiem podwyżek od 2009 r.;
- 3) duża fluktuacja kadr.

Przykład

W latach 2014–2017 (do 30 czerwca) WIOŚ w Bydgoszczy występował do wojewody o zgodę na utworzenie (sfinansowanie) dodatkowych 25 etatów; wojewoda wyraził zgodę na utworzenie tylko jednego etatu.

Środki przekazywane przez wojewodów na finansowanie działalności WIOŚ były przeznaczone przede wszystkim na wydatki bieżące, a w dalszej kolejności na wydatki majątkowe. WIOŚ zwracały się do wojewodów o przyznanie środków na sfinansowanie dodatkowych zadań, lecz wnioski te nie były realizowane lub były realizowane częściowo. Wyjątkiem jest woj. świętokrzyskie, gdzie wojewoda uwzględnił wszystkie wnioski WIOŚ w Kielcach o zwiększenie planów finansowych na dany rok.

Roczne plany działań kontrolnych WIOŚ sporządzane były zgodnie z opracowanymi przez GIOŚ *Wytycznymi do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska*. Zakłady funkcjonujące na terenie danego województwa typowano do kontroli wg kategorii³⁹ pod względem zagrożenia dla środowiska. Zakłady przetwarzające zużyte baterie lub zużyte akumulatory zaliczone zostały do kategorii I i podlegały obowiązkowej, corocznej kontroli WIOŚ. Pozostałe podmioty gospodarujące zużytymi bateriami lub zużytymi akumulatorami zaliczane były do zakładów IV i V kategorii.

Ponadto, przy planowaniu kontroli, WIOŚ uwzględniał również:

- zakłady nieskontrolowane w latach poprzednich;
- podmioty, których skontrolowanie pozwalało na uzyskanie informacji niezbędnych np. do dokonania analizy oddziaływania na środowisko;
- zakłady, których kontrola była niezbędna ze względu na stwierdzoną uciążliwość lub zagrożenie dla środowiska;
- podmioty wskazane we wnioskach o przeprowadzenie kontroli, składanych przez organy administracji publicznej oraz GIOŚ.

Przy planowaniu kontroli WIOŚ korzystały z Informatycznego Systemu Kontroli (ISK) funkcjonującego w organach Inspekcji Ochrony Środowiska, jak również z danych przekazywanych przez organy administracji rządowej oraz samorządowej. Zmiany w planach kontroli dokonywane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami. Plany kontroli zostały zrealizowane⁴⁰.

Planowanie kontroli
przez WIOŚ

³⁹ Zakłady kategorii I – ryzyko najwyższe – podlegały kontroli co roku; kategorii II – ryzyko wysokie – kontrola nie rzadziej niż raz na trzy lata (do 2017 r. było co dwa lata lub rzadziej); kategorii III – ryzyko średnie – kontrola co cztery lata (do 2017 r. raz na trzy lata lub rzadziej); kategorii IV – ryzyko niskie – kontrola co pięć lat lub rzadziej (do 2017 r. – raz na cztery lata lub rzadziej); zakłady kategorii V – podmioty nie wymagające pozwoleń na korzystanie ze środowiska – nie muszą być ujmowane w planach kontroli.

⁴⁰ WIOŚ w Warszawie nie przeprowadził czterech zaplanowanych kontroli z uwagi na zawieszenie działalności przez podmioty gospodarujące u.b.a. WIOŚ w Bydgoszczy nie przeprowadził jednej zaplanowanej kontroli z uwagi na likwidację podmiotu.

5.3.3. Skuteczność nadzoru GIOŚ nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

W okresie objętym kontrolą GIOŚ opracowywał *Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska*. W *Wytycznych* na rok 2015 nie sformułowano zadań WIOŚ w zakresie kontroli przestrzegania ww. ustawy; problematykę kontroli przestrzegania wymagań wynikających z u.b.a. uwzględniono natomiast w piśmie GIOŚ skierowanym do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, dotyczącym ogólnopolskich celów kontrolii cykli kontrolnych na rok 2015 r.⁴¹. Natomiast w *Wytycznych* na 2016 r. oraz na 2017 r., w zadaniach WIOŚ przewidziano prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów u.b.a. GIOŚ opracował ponadto *Wytyczne techniczne dla baterii i akumulatorów* w zakresie ich podlegania przepisom u.b.a. Nie opracowano wytycznych dotyczących metodyki kontroli podmiotów zobowiązanych do stosowania u.b.a.⁴².

W 2010 r. w GIOŚ rozpoczęto wdrażanie Informatycznego Systemu Kontroli (ISK). System ten regulował sposób sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością WIOŚ oraz zawierał opis procedur związanych z planowaniem i realizacją kontroli, w tym metodykę przeprowadzania analiz przedkontrolnych. W ramach ISK prowadzono różnego rodzaju rejestry, m.in. zakładów, kontroli, realizacji planu kontroli, wystąpień pokontrolnych, zarządzeń i zaleceń pokontrolnych, wydanych decyzji i in. ISK zawierał ponadto informatyczną bazę danych o kontrolowanych podmiotach oraz wytyczne dotyczące kategoryzacji zakładów ze względu na oddziaływanie na środowisko.

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 2 u.b.a., GIOŚ zobowiązany jest do sporządzania i przedkładania Ministrowi Środowiska w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacji na temat osiągniętych poziomów zbierania oraz recyklingu (raporty roczne).

W raportach rocznych za 2015 i 2016 r. wykorzystano m.in. dane ze sprawozdań o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i zużytych akumulatorach, przekazywane GIOŚ przez marszałków województw na podstawie art. 121 ust. 1 u.b.a. oraz informacje zbiorcze składane przez UOKiK i WIOŚ.

GIOŚ nie przeprowadzał kontroli WIOŚ w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów u.b.a.; pracownicy GIOŚ nie brali również udziału w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ, dotyczących podmiotów objętych przepisami u.b.a. Do monitorowania przebiegu kontroli wykorzystywano ISK, który zapewniał wgląd w podstawowe dokumenty wytworzone przez pracowników WIOŚ, w tym w protokoły kontroli wraz z załącznikami, zarządzenia i wystąpienia pokontrolne oraz decyzje administracyjne wydawane wobec jednostek kontrolowanych.

⁴¹ Pismo z dnia 7.11.2014 r., nr DliO-073/201/2014/ad,es

⁴² Takie wytyczne GIOŚ wydał m.in. w zakresie kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą GIOŚ nie wydawał decyzji w przedmiocie wycofania z obrotu baterii i akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9 u.b.a., z uwagi na brak zawiadomień organów Inspekcji Handlowej o nieprawidłowej realizacji obowiązków określonych w u.b.a. przez wprowadzających do obrotu baterie lub akumulatory.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadnym jest:

- zaplanowanie i przeprowadzenie przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnopolskiego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów u.b.a. Przeprowadzenie takiego cyklu, uwzględniającego m.in. kontrolę zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz weryfikację zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zebranych zużytych akumulatorów przenośnych, pozwoli na ustalenie faktycznie istniejącego stanu gospodarowania tymi odpadami, zdiagnozowanie występujących nieprawidłowości oraz na rzetelne sporządzenie rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata kolejne;
- opracowanie instrukcji (wskazówek) dotyczących sposobu realizacji obowiązków sprawozdawczych przez podmioty zobowiązane do stosowania u.b.a. oraz marszałków województw do czasu uruchomienia modułu sprawozdawczego BDO. Zgodnie z treścią art. 237aa ust. 1 pkt 3 u.o. oraz art. 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁴³, sprawozdania składane przez ww. podmioty za lata 2017–2018 mają być sporządzone według wzorów i na zasadach określonych w przepisach wykonawczych do u.b.a. Tymczasem część z tych wzorów jest obecnie niezgodna z u.b.a., co stwarza liczne problemy podmiotom zobowiązanym do składania i weryfikowania sprawozdań wymaganych przez u.b.a. Przykładem może być wzór sprawozdania stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie wzoru rocznego sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, który wymaga wykazywania przez wprowadzających baterie lub akumulatory przychodu osiągniętego z tytułu wprowadzania baterii i akumulatorów na teren kraju, jak również minimalnej wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne, obliczonej na podstawie tego przychodu⁴⁴. Wzór ten nie zawiera natomiast rubryki dotyczącej masy baterii i akumulatorów wprowadzonych do obrotu w roku objętym sprawozdaniem, wysokości opłaty podlegającej wpłaceniu na rachunek urzędu marszałkowskiego, jak również nie przewiduje możliwości wykazania przez przedsiębiorcę braku obowiązku wniesienia opłaty przez podmioty korzystające ze zwolnienia, o którym mowa w art. 4a u.b.a. Wątpliwości budzi również kwestia obowiązku składania sprawozdań tzw. zerowych przez tych

⁴³ Dz. U. poz. 2422.

⁴⁴ Od 1 stycznia 2015 r. wysokość środków, jakie powinny zostać przeznaczone na sfinansowanie publicznych kampanii edukacyjnych, obliczana jest na podstawie masy wprowadzonych do obrotu baterii lub akumulatorów, a nie od przychodu.

wprowadzających baterie lub akumulatory, którzy wprowadzie figurują w rejestrze GIOŚ, ale którzy w roku sprawozdawczym nie wprowadzili do obrotu żadnych baterii i akumulatorów, jak również zasady postępowania marszałków województwa wobec wprowadzających, którzy nie zawarli umów ze zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory i prowadzącymi zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów (art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 u.b.a.)

5.3.4. Skuteczność nadzoru WIIH nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

WIIH prawidłowo realizował obowiązki w zakresie kontroli podmiotów podlegających u.b.a.

W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK opracowywał i przekazywał WIIH programy kontroli przewidzianych do realizacji w danym roku, w tym programy kontroli przestrzegania przepisów u.b.a.

Na podstawie ww. dokumentów WIIH opracowywały roczne i kwartalne plany pracy, w których określano m.in. liczbę placówek przewidzianych do skontrolowania, liczbę wyrobów podlegających kontroli i ilość próbek baterii lub akumulatorów przewidzianych do pobrania. Plany pracy zostały zrealizowane.

W WIIH nie określono zasad typowania podmiotów do kontroli. Typowania dokonywano losowo, na podstawie wcześniejszych rozeznań przeprowadzonych przez inspektorów podczas prowadzenia kontroli w innych zakresach lub sygnałów otrzymywanych od konsumentów.

W okresie objętym kontrolą WIIH w Warszawie, Bydgoszczy i Kielcach przeprowadziły łącznie 89 kontroli planowych i dziewięć kontroli interwencyjnych. Zakres przedmiotowy kontroli dotyczył prawidłowości m.in.:

- oznakowania oferowanych do sprzedaży baterii i akumulatorów,
- zaprojektowania i oznakowania sprzętu zawierającego baterie,
- wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu bateriami i akumulatorami,
- prawidłowości udzielania gwarancji.

W toku kontroli pobrane zostały łącznie 84 próbki baterii, które poddano badaniom laboratoryjnym na zawartość metali ciężkich. W wyniku badań w bateriach nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych ilości metali niebezpiecznych.

Skontrolowane WIIH ujawniły łącznie 31 naruszeń u.b.a. Najwięcej nieprawidłowości ujawnionych przez pracowników WIIH w Warszawie i Bydgoszczy (14 przypadków) dotyczyło nieumieszczenia w punkcie sprzedaży baterii samochodowych i akumulatorów samochodowych, w widocznym i dostępnym dla klientów miejscu, informacji o warunkach i trybie zwrotu zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz o możliwości zwrotu pobranej opłaty depozytowej oraz niepobrania przez sprzedawcę od kupujących opłat depozytowych w przypadku, gdy przy sprzedaży akumulatorów samochodowych kupujący nie przekazywali zużytych akumulatorów (dziesięć przypadków). Pozostałe naruszenia dotyczyły niezłączenia do wyrobów informacji o rodzaju zamontowanych baterii lub akumulatorów i sposobie bezpiecznego usunięcia baterii lub akumulatorów z ww. wyrobów, braku numeru rejestrowego na dokumentach związanych z obrotem bateriami i akumulatorami oraz braku na terenie sklepu pojemnika na zużyte baterie przenośne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli WIIH w Kielcach dotyczyły niewykonania obowiązku przekazania marszałkowi województwa danych dotyczących sprzedawcy detalicznego pobierającego opłatę depozytową, niezamieszczeniu przez WIIH na stronie BIP danych publicznych, w tym w szczególności dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz nieuzasadnionego⁴⁵ zastosowania pouczenia wobec sprawcy wykroczenia.

W związku z ujawnionymi naruszeniami przepisów u.b.a. WIIH skierowały łącznie 11 wniosków o ukaranie do sądu oraz udzieliły 3 pouczeń. Ponadto 5-krotnie pracownicy WIIH wydawali na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 u.i.h. polecenia niezwłocznego usunięcia uchybień porządkowych. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie wystąpiły przypadki ukarania podmiotów mandatem karnym, a także nie wydano decyzji o ograniczeniu, wstrzymaniu lub wycofaniu produktu z obrotu.

Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli rozpoznawczych, przeprowadzonych w WIIH w Szczecinie i Gorzowie Wlkp., dotyczyły przede wszystkim naruszenia obowiązku publikowania informacji publicznych o przeprowadzonych kontrolach na stronach BIP.

5.3.5. Skuteczność nadzoru marszałków nad zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

Marszałkowie województw podejmowali działania w celu wyegzekwowania obowiązków sprawozdawczych przez podmioty zobowiązane do stosowania u.b.a. oraz nadzorowali prawidłowość realizacji obowiązków wniesienia należnych opłat: produktowej, nieodebranej opłaty depozytywnej i opłaty na prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych. Działania te były jednak nieskuteczne z uwagi przede wszystkim na niedostosowanie systemu sprawozdawczego do przepisów u.b.a., brak rozeznania marszałków, co do wszystkich podmiotów zobowiązanych do stosowania u.b.a. działających na terenie województwa oraz brak sprecyzowanego w przepisach zakresu weryfikacji składanych sprawozdań. Marszałkowie województw w niedostatecznym zakresie realizowali obowiązki kontroli podmiotów podlegających przepisom u.b.a.

Weryfikacja sprawozdań składanych na podstawie przepisów u.b.a. przez pracowników urzędów marszałkowskich ograniczała się przede wszystkim do badania terminowości i poprawności formalnej (logicznej, rachunkowej) dokumentów.

UM weryfikowały sprawozdania składane przez podmioty podlegające u.b.a. głównie pod kątem formalnym

Przykład

W UM w Toruniu i Kielcach nie w każdym przypadku sprawozdania były rzetelnie weryfikowane przez pracowników UM. Kontrola przeprowadzona w UM w Toruniu wykazała m.in., że 55 sprawozdań złożonych przez wprowadzających nie zawierało wszystkich wymaganych informacji; jedno ze sprawozdań złożonych przez wprowadzającego baterie lub akumulatory zostało zweryfikowane przez UM w Kielcach dopiero po 356 dniach po złożeniu sprawozdania. *W ocenie kierownik Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska*

⁴⁵ W karcie kwalifikacyjnej dotyczącej przedmiotowej kontroli, WIIH (Wydział Prawno-Organizacyjny) zawarł m.in. informację o niezasadności zastosowania pouczenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

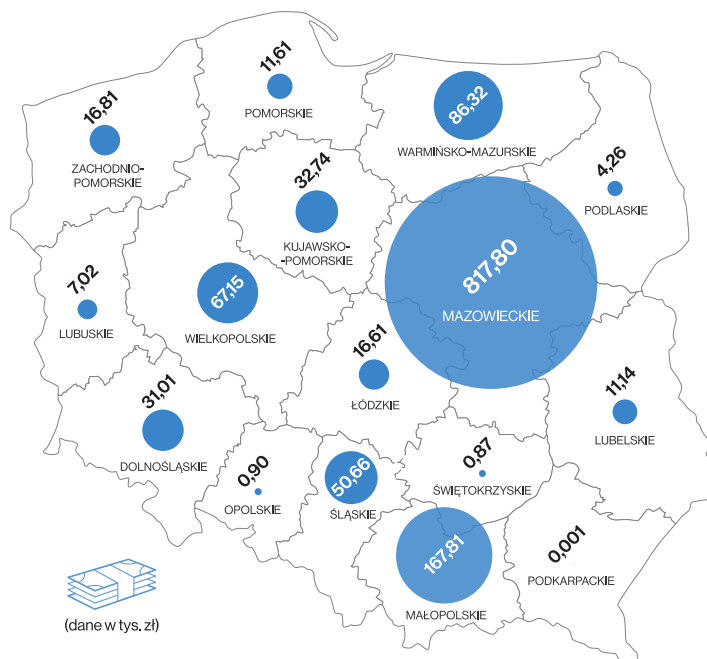
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, żaden z przepisów prawa nie wskazuje na obowiązek ani uprawnienie marszałka województwa do dyscyplinowania przedsiębiorców w zakresie terminowego składania sprawozdań.

Brak skutecznego nadzoru ze strony marszałków województw

Nadzór marszałków województw nad zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory nie był skuteczny. Podmioty te nie podlegały wpisowi do rejestru prowadzonego przez GIOŚ, a ponadto, w wyniku nowelizacji u.b.a., która weszła w życie od dnia 1 stycznia 2015 r., zmianie uległa właściwość miejscowa marszałków województw nadzorujących te podmioty (o właściwości decydowało miejsce prowadzenia działalności, a nie siedziba przedsiębiorcy). W efekcie marszałkowie województw nie dysponowali informacjami o podmiotach zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory funkcjonujących na terenie województwa, co w istotny sposób utrudnia sprawowanie nadzoru i egzekwowanie wymaganych obowiązków sprawozdawczych.

Mapa nr 1

Dane dotyczące wysokości wpływów z nieodebranej opłaty depozytowej w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Brak wiedzy marszałków województw o podmiotach zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, prowadzących działalność na terenie województwa, utrudniał również egzekwowanie obowiązku przesyłania marszałkom zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii i zużytych akumulatorów. Pracownicy UM odpowiedzialni za nadzór nad podmiotami zobowiązanymi do stosowania u.b.a. wskazywali ponadto na niedostosowanie do przepisów u.b.a. wzoru zaświadczenia określonego w przepisie wykonawczym (brak rubryki pozwalającej na wskazanie miejsca prowadzenia działalności przez zbierającego) oraz na nieokreślenie w ustawie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

terminu, w jakim zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory i prowadzący zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów zobowiązani są do przesyłania zaświadczeń marszałkowi województwa.

Przykłady

Kontrola przeprowadzona w UM w Toruniu wykazała, że w 2015 r. nie wyegzekwowano obowiązku złożenia 72 z 79 wymaganych zaświadczeń, a w 2016 r. – 14 z wymaganych 92 zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych.

Kontrola przeprowadzona w UM w Kielcach wykazała, że za 2015 r. wymagane zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach przekazał jeden zbierający, za 2016 r. – dwóch zbierających. Zaświadczenia zostały wydane w terminie określonym w art. 59a ust. 1 u.b.a.

Kontrola przeprowadzona w UM w Warszawie wykazała, że w 2016 r. złożono 67 zaświadczeń, a w 2017 r. – 35 zaświadczeń. Przy składaniu zaświadczeń występowały opóźnienia, nieprzekraczające 16 dni. Jak wyjaśniła Dyrektor Urzędu nie posiadano wiedzy na temat podmiotów, które nie wywiązały się z ustawowego obowiązku przekazywania zaświadczeń.

Trudności sprawiało również, z uwagi na brak wyraźnej regulacji w u.b.a., egzekwowanie przez marszałków województw obowiązku zawierania umów przez wprowadzających baterie lub akumulatory ze zbierającymi zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz prowadzącymi zakłady przetwarzające zużyte baterie lub zużyte akumulatory. Brak takich umów nie był zagrożony sankcją.

Przykłady

W UM w Toruniu i Kielcach nie występowały problemy związane z egzekwowaniem należnych opłat produktowych i na finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych oraz nieodebranych opłat depozytowych.

W przypadku UM w Warszawie należności z tytułu nieuiszczonej opłaty produktowej wyniosły 16 032 zł i dotyczyły 30 podmiotów⁴⁶, przy czym największa zaległość w kwocie 15 840 zł dotyczyła jednego wprowadzającego baterie lub akumulatory, który ogłosił upadłość. W okresie objętym kontrolą 13 wprowadzających baterie lub akumulatory nie złożyło sprawozdań o wysokości należnej opłaty na finansowanie kampanii edukacyjnych. W tych przypadkach złożone zostało zawiadomienie do WIOŚ. UM w Warszawie wszczęły również cztery postępowania egzekucyjne wobec podmiotów, które nie wniosły nieodebranej opłaty depozytywnej, wystawiając tytuły wykonawcze na łączną kwotę 52 827 zł.

W trzech kontrolowanych UM wydano jedną decyzję na podstawie art. 42 ust. 1 u.b.a., ustalającą zaległość z tytułu opłaty produktowej (kwota 27,95 zł). Nie wydawano decyzji na podstawie art. 42 ust. 2 u.b.a. ustalających dodatkową opłatę produktową.

Marszałkowie województw prowadzili odrębne rachunki bankowe w celu gromadzenia i przekazywania wpływów z opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej, opłaty na publiczne kampanie edukacyjne oraz nieodebranej opłaty depozytywnej. Kontrola NIK nie wykazała nieprawidłowości.

⁴⁶ Według stanu na dzień 7 listopada 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wości w zakresie przekazywania ww. środków na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

UM rzadko korzystały z uprawnień

W okresie objętym kontrolą, UM przeprowadziły na podstawie art. 70 ust. 1 u.b.a. łącznie 15 kontroli przestrzegania przepisów ustawy w zakresie objętym właściwością tego organu, w tym UM w Warszawie – sześć kontroli, UM w Toruniu – dwie kontrole i UM w Kielcach – sześć kontroli. W wyniku kontroli ujawniono nieprawidłowości polegające na nieprzedkładaniu, nieterminowym przedkładaniu lub przedkładaniu nierzetelnych rocznych sprawozdań o rodzajach, ilości i masie wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów, o wysokości należnej opłaty produktowej i nieodebranej opłaty depozytowej oraz o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, posługiwaniu się przez sprzedawcę nieprawidłowymi dokumentami potwierdzającymi pobranie opłaty depozytowej oraz niepotwierdzeniu pobrania i zwrotu opłaty depozytowej. W toku kontroli rozpoznawczych ujawniono nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzaniu przez UM kontroli na podstawie art. 70 ust. 1 u.b.a (UM w Szczecinie) oraz niezamieszczeniu w wykazie opublikowanym na stronie internetowej UM miejsc odbioru zlokalizowanych na terenie placówek handlowych (UM w Zielonej Górze).

5.4. Rzetelność wykonywania obowiązków analityczno-sprawozdawczych

5.4.1. Rzetelność wykonywania obowiązków analityczno-sprawozdawczych przez gminy, WIOŚ i UM

Analiza stanu gospodarki odpadami

Gminy co do zasady (siedem na dziewięć gmin) prawidłowo realizowały obowiązek wynikający z treści art. 9tb u.c.p.g., dotyczący opracowania i opublikowania na stronie BIP urzędu gminy corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi na ogół nie uwzględniano problematyki gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami – poza wskazaniem PSZOK, jako miejsca odbioru zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

Przykład

Spośród gmin objętych kontrolą koordynowaną jedynie gminy Chrostkowo i Zakroczym nie sporządziły ww. analiz⁴⁷.

Gminy składały marszałkom województwa i WIOŚ coroczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 9q u.c.p.g.

Sprawozdanie za 2015 r. gmina Chrostkowo przesłała sześć dni po terminie, natomiast sprawozdania składane przez gminę Rytwiany zawierały nierzetelne dane.

W pozostałych przypadkach sprawozdania składane przez gminy zawierały wszystkie informacje wymagane przepisami u.c.p.g. i były składane terminowo.

⁴⁷ W gminie Chrostkowo nie opracowano analizy za 2015 r., natomiast gmina Zakroczym opracowała i opublikowała analizy za 2015 i 2016 r. w trakcie kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Również wszystkie z 20 gmin woj. lubuskiego objętych kontrolami rozpoznawczymi realizowały obowiązki w zakresie opracowania analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz składania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieopublikowania analiz na stronie BIP urzędów gmin (w czterech gminach) i niezachowania terminu do złożenia sprawozdania (jedna gmina).

W okresie objętym kontrolą zarówno WIOŚ, jak i UM, terminowo realizowały obowiązki dotyczące corocznego składania do GIOŚ zbiorczych informacji o wynikach kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru oraz zbiorczych sprawozdań o bateriach i akumulatorach oraz o zużytych bateriach i zużytych akumulatorach (art. 72 ust. 1 i art. 121 ust. 1 u.b.a.).

Na sposób realizowania obowiązków sprawozdawczych przez UM istotny wpływ miały następujące czynniki:

- częściowa niezgodność przepisów wykonawczych do u.b.a. z treścią ustawy. Przykładem może być wzór sprawozdania stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie wzoru rocznego sprawozdania o wysokości środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne, który nie zawierał rubryk dotyczących masy baterii i akumulatorów wprowadzonych do obrotu w roku objętym sprawozdaniem, wysokości opłaty podlegającej wpłaceniu na rachunek urzędu marszałkowskiego, jak również nie przewidywał możliwości wykazania braku obowiązku wniesienia opłaty przez podmioty korzystające ze zwolnienia, o którym mowa w art. 4a u.b.a. Z kolei, wskutek nowelizacji przepisów u.b.a., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., zmianie uległa właściwość marszałków województw, do których należało składać sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej; przepis wykonawczy do u.b.a. uwzględniający tę zmianę⁴⁸ wszedł w życie dopiero z dniem 24 stycznia 2017 r. W efekcie część sprawozdań dotyczących pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej zostało złożonych niewłaściwym organom;
- nieuregulowanie kwestii obowiązku składania sprawozdań tzw. zerowych przez wprowadzających, baterie lub akumulatory, którzy wprawdzie figurowali w rejestrze GIOŚ, ale którzy w roku sprawozdawczym nie wprowadzili do obrotu żadnych baterii i akumulatorów⁴⁹;
- brak przepisów określających zasady postępowania marszałków województwa wobec wprowadzających baterie lub akumulatory (podmiotów pośredniczących), którzy nie zawarli obowiązkowych umów ze zbierającymi i prowadzącymi zakłady przetwarzania;

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie wzoru sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 45)

⁴⁹ Obowiązek składania sprawozdań zerowych został uregulowany m.in. w u.c.p.g. – por. art. 9n ust. 6.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- krótki, bo 1-miesięczny okres jaki UM ma na weryfikację sprawozdań składanych przez podmioty podlegające u.b.a.⁵⁰;
- brak możliwości dokonywania sprawdzeń podmiotów zarejestrowanych w prowadzonym przez GIOŚ rejestrze wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów według stanu na określony dzień;
- brak informacji o podmiotach zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory (podmiotach pośredniczących) prowadzących działalność na terenie danego województwa;
- nieterminowość składania sprawozdań przez podmioty podlegające u.b.a. oraz znaczna liczba sprawozdań i korekt sprawozdań wpływających do UM już po terminie złożenia sprawozdania zbiorczego do GIOŚ.

5.4.2. Rzetelność rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2015 i 2016

Roczny raport
sporządzany przez GIOŚ

Przepis art. 10 ust. 3 dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zobowiązuje państwa członkowskie do monitorowania każdego roku poziomów zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz do przekazywania Komisji Europejskiej sprawozdań w tym zakresie w ciągu sześciu miesięcy od końca danego roku kalendarzowego. Sprawozdania te powinny zawierać informacje o sposobie uzyskiwania danych niezbędnych do obliczenia poziomu zbierania.

W celu realizacji tego obowiązku wprowadzony został do u.b.a. przepis art. 72 ust. 2, który zobowiązuje GIOŚ do sporządzania i przedkładania ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacji na temat osiągniętych poziomów zbierania oraz recyklingu (dalej: raport roczny).

Podstawę opracowania przez GIOŚ raportów rocznych za 2015 i 2016 r. stanowiły:

- zbiorcze sprawozdania o bateriach i akumulatorach oraz o zużytych bateriach i zużytych akumulatorach, składane przez marszałków województw na podstawie art. 121 ust. 1 u.b.a.;
- zbiorcze informacje o wynikach kontroli przedsiębiorców składane przez WIOŚ;
- informacje o kontroli prawidłowości obrotu akumulatorami i bateriami przekazywane przez UOKiK;
- dane z rejestru wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów prowadzonego przez GIOŚ;
- dane dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów będące w posiadaniu GIOŚ.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 121 ust. 2 u.b.a., Minister Środowiska wydał w dniu 10 lutego 2011 r. rozporządzenie w sprawie zbiorczego

⁵⁰ Zgodnie z treścią art. 76 ust. 1 u.o., sprawozdania składane są w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Termin do weryfikacji sprawozdań przez marszałków województw oraz do złożenia sprawozdania zbiorczego GIOŚ upływa 15 kwietnia (art. 77 ust. 1 u.o. oraz art. 121 ust. 1 u.b.a.)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sprawozdania o bateriach i akumulatorach oraz o zużytych bateriach i zużytych akumulatorach⁵¹. Sprawozdania zbiorcze za lata 2015–2016 marszałkowie województw składali zgodne ze wzorem stanowiącym załącznik do ww. rozporządzenia. Wzór ten przewidywał m.in. obowiązek wykazywania w sprawozdaniu masy zebranych w danym roku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych ustalonej na podstawie sprawozdań rocznych sporządzanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na podstawie art. 59 ust. 3 u.b.a.⁵².

Na stronie internetowej GIOŚ⁵³ opublikowane zostały raporty roczne o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za lata 2010–2016, sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami⁵⁴.

Analiza treści raportów za lata 2010–2014 wykazała, że trudności z rzetelnym sporządzaniem raportów występowały od 2010 r., o czym świadczy fakt, że raport za 2010 r. został opublikowany dopiero w lutym 2012 r., a raport za 2011 r. – dopiero w kwietniu 2014 r. We wstępie do raportu za 2011 r. wskazano, że opóźnienie w publikacji raportu nastąpiło ze względu na „wątpliwości dotyczące wartości obliczonego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych”. Jak wynika z ustaleń kontroli, dokonanych na podstawie sprawozdań marszałków województw złożonych GIOŚ w 2016 i 2017 r., masy zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych obliczone przez UM na podstawie sprawozdań składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory (art. 59 ust. 3 u.b.a.), były nienaturalnie wysokie i przez to niewiarygodne. Przy przyjęciu tych danych za rzeczywiste Polska w 2015 r. osiągnęłaby roczny poziom zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych wynoszący 55,3%, a w 2016 r. 78,2%. Osiągnięcie tak wysokich poziomów zbierania wydaje się mało prawdopodobne, zważywszy, że średni poziom zbierania osiągnięty w 2015 r. przez kraje należące do Unii Europejskiej i Szwajcarię wyniósł 41%.

Dane zbiorcze o masie zebranych baterii przenośnych i zebranych akumulatorach przenośnych pochodzące ze sprawozdań składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na podstawie art. 59 ust. 3 u.b.a. powinny być zbieżne z danymi uzyskanymi na podstawie sprawozdań składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory na podstawie art. 35 u.b.a. (sprawozdania o osiągniętym poziomie zbierania i wysokości

W sprawozdaniach przesłanych dla potrzeb sporządzenia raportów rocznych wystąpiły istotne rozbieżności

⁵¹ Dz. U. Nr 38, poz. 200.

⁵² Stosownie do treści objaśnień do działu 3 wzoru sprawozdania, marszałek powinien wskazać w sprawozdaniu sumę mas zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych na podstawie danych z działu II rocznych sprawozdań o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, których wzór określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 59 ust. 6 u.b.a.

⁵³ <http://www.gios.gov.pl/pl/dla-obywateli/raporty-publicacje-opracowania>[dostęp:11.02.2018 r.].

⁵⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 199. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 24.01.2015 r.

opłaty produktowej). Tymczasem łączna masa zebranych zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych wynikająca ze sprawozdań składanych przez zbierających zużyte baterie przerośne lub zużyte akumulatory przerośne była w 2015 r. wyższa o ponad 44% od masy zebranych zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych wynikająca ze sprawozdań składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory. W 2016 r. różnica ta była jeszcze większa i wyniosła ponad 100%. Mając na względzie niewiarygodność danych wykazywanych w sprawozdaniach składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory, przed opracowywaniem raportów rocznych GIOŚ kierował do marszałków województw prośbę o przesyłanie dodatkowo informacji o masie zebranych baterii przerośnych i zebranych akumulatorów przerośnych pochodzących ze sprawozdań składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory na podstawie art. 35 u.b.a. Ostatecznie podstawę opracowania przez GIOŚ raportów rocznych stanowiły informacje dotyczące masy zebranych zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych uzyskane od wprowadzających.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niewiarygodność danych wykazywanych od kilku lat w sprawozdaniach składanych przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory może wskazywać na istnienie tzw. szarej strefy w gospodarowaniu zużytymi bateriami przerośnymi i zużytymi akumulatorami przerośnymi.

Skutkiem tego mogło być m.in. niekontrolowane wystawianie przez zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych. Ponieważ zaświadczenia te stanowiły następnie podstawę do ustalenia poziomów zbierania wykazywanych w sprawozdaniach składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory, **istnieje uzasadniona obawa, że cały system sprawozdawczy obowiązujący w systemie gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami funkcjonował nieprawidłowo i nie pozwalał na ustalenie rzeczywistych poziomów zbierania osiągniętych przez Polskę.**

W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska, które praktycznie nie prowadziły kontroli podmiotów zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory.

Wątpliwości budzą dane wykazywane w raportach rocznych i sprawozdaniach zbiorczych, dotyczących mas przetworzonych zużytych baterii i zużytych akumulatorów przez prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Z treści sprawozdań wynika np., że w 2015 i 2016 r. zakłady przetwarzania prowadzące procesy odzysku R3-R6 przetworzyły masę zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych większą o ponad 2,5 razy od masy wszystkich zużytych baterii przerośnych i zużytych akumulatorów przerośnych zebranych w danym roku na terenie Polski. Zaskakujące są również wykazywane przez prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów wahania osiągniętych poziomów recyklingu obliczanych, jako stosunek procentowy masy zużytych baterii i zużytych akumulatorów poddanych procesom przetwarzania do masy przyjętych do prze-

tworzania zużytych baterii i zużytych akumulatorów. W 2015 r. poziom recyklingu wyniósł bowiem aż 109,68%, aby w 2016 r. spaść do poziomu 67,79%, co w raportach rocznych tłumaczono przetworzeniem zgromadzonych zapasów zużytych baterii i zużytych akumulatorów (w przypadku 2015 r.) oraz magazynowaniem zebranych zużytych baterii i akumulatorów (w przypadku 2016 r.). Tego rodzaju wyniki i wyjaśnienia budzą wątpliwość, chociażby z uwagi na zapis art. 14 ust. 3 u.b.a., zgodnie z treścią którego zużyte baterie i zużyte akumulatory przeznaczone do przetwarzania i recyklingu mogą być magazynowane nie dłużej niż przez okres roku łącznie przez wszystkich kolejnych posiadaczy tych odpadów⁵⁵.

Kontrola NIK wykazała ponadto, że raporty roczne GIOŚ za lata 2015–2016 zawierają nie w pełni rzetelne dane.

W raporcie rocznym za 2015 r. zaniżono masę zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych na terenie woj. łódzkiego o 6622,81 kg, natomiast w raporcie rocznym za 2016 r. zaniżono masę zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych na terenie woj. mazowieckiego aż o 819 258,80 kg⁵⁶. Ponadto w raporcie rocznym za 2016 r. zaniżono o 400 542 kg masę zużytych baterii i zużytych akumulatorów wywiezionych za granicę celem przetworzenia.

W obu raportach rocznych wykazano dane o masie zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych w poszczególnych województwach uzyskane na podstawie sprawozdań składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wykazywanie tych danych w oparciu wyłącznie o sprawozdania składane przez wprowadzających na podstawie art. 35 u.b.a. obarczone jest dużym ryzykiem błędu. W sprawozdaniach tych mogą być wykazywane również masy baterii i akumulatorów zebrane na terenie kilku województw lub nawet całego kraju. Informacje o masie zużytych baterii i akumulatorów zebranych na terenie danego województwa zawierają natomiast sprawozdania zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory składane na podstawie art. 59 ust. 3 u.b.a.

W raportach rocznych za 2015 i 2016 r. wskazano, że udział wprowadzających baterie przenośne lub akumulatory przenośne, którzy osiągnęli poziom zbierania, w ogólnej liczbie wprowadzających baterie przenośne lub akumulatory przenośne (dział 7 raportów rocznych) wynosił od 15 % do 17%. Tymczasem analiza sprawozdań złożonych przez marszałków województw wykazała, że w latach 2015–2016 jedynie 1–2% wszystkich wprowadzających baterie lub akumulatory nie osiągnęło wymaganego poziomu zbierania. Jak ustalono, dla potrzeb raportów rocznych GIOŚ przyjmował, że wymaganym poziomów zbierania nie osiągnęli również ci wprowadzający baterie lub akumulatory, którzy nie złożyli sprawozdań w terminie określonym w u.b.a.

⁵⁵ W raporcie rocznym za 2016 r. niezasadnie przytoczono art. 25 ust. 4 u.o. dopuszczający nawet 3-letni okres magazynowania odpadów. Przepis ten nie ma zastosowania do magazynowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów.

⁵⁶ Wielkość ta stanowi ponad 17% całej masy zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych zebranych w Polsce w 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

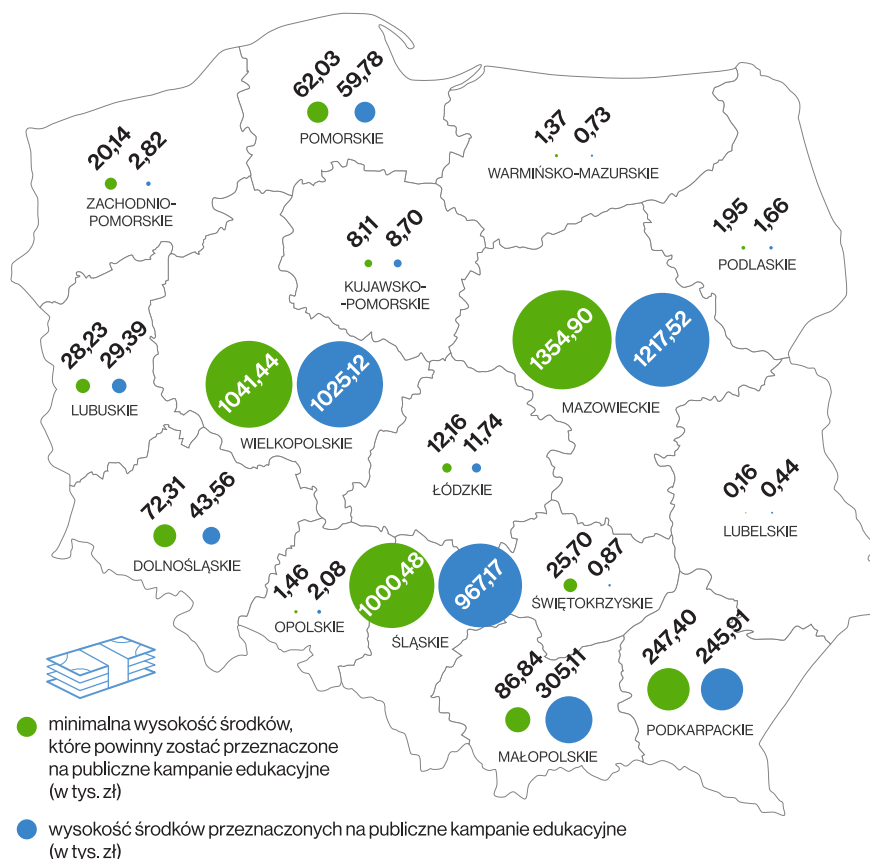
W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie można „z góry” zakładać, że wprowadzający baterie lub akumulatory, którzy nie złożyli sprawozdań w terminie, nie osiągnęli również wymaganego poziomu zbierania. Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika na przykład, że sprawozdań nie składały zazwyczaj podmioty, które w ogóle nie wprowadzały w danym roku baterii lub akumulatorów.

Brak przejrzystych regulacji dotyczących obowiązków sprawozdawczych znalazł również swoje odzwierciedlenie w treści raportu rocznego za 2015 r. – w części dotyczącej wysokości środków na publiczne kampanie edukacyjne (dział 10). Wobec problemów ze zdefiniowaniem przez UM minimalnej wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne, w sprawozdaniach zbiorczych sześciu marszałków województw wykazało w tej pozycji 0 lub „nie dotyczy”, a pozostali marszałkowie wykazali różne, trudne do zweryfikowania kwoty (od 12 gr do ponad 1 mln zł).

W 2016 r. minimalna wysokość środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne wahała się od 161,83 zł (lubelskie) do 1 354 890,44 zł (mazowieckie). Łączna minimalna wysokość środków (3 964 765,22 zł) zadeklarowana na publiczne kampanie edukacyjne nie została w całości wykorzystana. Faktyczna wysokość środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne wynosiła 3 922 598,38 zł (infografika nr 4).

Infografika nr 4

Porównanie wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne z wysokością środków faktycznie przeznaczonych – 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mając na względzie m.in. wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, GIOŚ zapowiedział sporządzenie korekt raportów rocznych za lata 2015–2016⁵⁷. Jednakże z uwagi na opisane wyżej mankamenty systemu sprawozdawczego, istnieje uzasadniona obawa, że do czasu pełnego wdrożenia BDO (2020 r.) raporty roczne nadal będą zawierać nie w pełni rzetelne dane. Stąd też koniecznym jest pilne podjęcie kompleksowych czynności kontrolnych oraz jak najszybsze wdrożenie BDO wyposażonego w funkcje pozwalające na objęcie nadzorem tego obszaru gospodarki odpadami.

⁵⁷ Pismo GIOŚ z 31.01.2018 r., nr DKR/ 0705/1/2018/kb

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była odpowiedź na pytanie: czy działania organów administracji publicznej sprzyjają zwiększeniu stopnia recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów?
Cele szczegółowe	Badania kontrolne ukierunkowane były na udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość prowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnych.2. Skuteczność wypełniania obowiązków w zakresie tworzenia sieci oraz zbiórki zużytych baterii i zużytych akumulatorów.3. Skuteczność nadzoru nad zbierającymi zużyte baterie i akumulatory. Rzetelność wypełniania obowiązków analityczno-sprawozdawczych.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 19 jednostek, w tym: <ul style="list-style-type: none">– Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie,– trzy wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska,– trzy urzędy marszałkowskie,– trzy wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej– dziewięć gmin – po trzy z terenu województwa mazowieckiego, kujawsko – pomorskiego i świętokrzyskiego.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono: <ul style="list-style-type: none">– w GIOŚ, WIOŚ i WIIH – na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;– w urzędach marszałkowskich i urzędach gmin – na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2015–2016 i I półrocze 2017 r. oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 września 2017 r. do 10 stycznia 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano z Ministerstwa Środowiska informacje dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami.
Wnioski pokontrolne i stan ich realizacji	W 19 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 14 uwag i 31 wniosków, dotyczących m.in.: <ul style="list-style-type: none">– zapewnienia rzetelnego sporządzania rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami;– dokonywania analiz i ocen przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach;– przekazywania po zakończeniu kontroli sprzedawców detalicznych baterii lub akumulatorów samochodowych zobowiązanych do pobierania opłaty depozytowej pozyskanych w trakcie danych dotyczących ww. przedsiębiorców do Urzędu Marszałkowskiego;

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

ZAŁĄCZNIKI

- weryfikowania bez zbędnej zwłoki w systemie komputerowym sprawozdań o wysokości należnej opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych lub akumulatorów przenośnych;
 - wprowadzenia skutecznych mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelną weryfikację składanych przez przedsiębiorców sprawozdań;
 - egzekwowania od przedsiębiorców przesyłania zaświadczeń o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych;
 - zamieszczania na stronie internetowej urzędu informacji o miejscach zbierania zużytych baterii i akumulatorów;
 - sporządzania analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi z uwzględnieniem potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami;
 - utworzenia stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów;
 - bieżącego prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów u.c.p.g.;
 - egzekwowania od podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi wykazywania w sprawozdaniach rzetelnych danych o masie zbieranych odpadów;
 - zorganizowania działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
 - poprawienia efektywności w zakresie zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów przez podmioty działające na terenie gminy.
- Do żadnego z wystąpień pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że: jeden wniosek został zrealizowany, 12 było w trakcie realizacji, a 18 nie zostało zrealizowanych.

Złożone zostało jedno zawiadomienie na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK.

Informacje
o skierowanych
zawiadomieniach
Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Marek Haliniak	Ocena opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
2.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik	Ocena pozytywna
3.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Adam Ludwikowski	Ocena opisowa
4.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Warszawie	Joanna Jankowska-Kuć	Ocena opisowa
5.		Urząd Gminy w Dzierżąni	Witold Pająk	Ocena opisowa
6.		Urząd Miasta i Gminy w Zakroczymiu	Artur Ciecierski	Ocena opisowa
7.		Urząd Miasta i Gminy w Kosowie Lackim	Jan Słomiak	Ocena opisowa
8.		Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy		Elwira Jutrowska	Ocena opisowa
10.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy		Tomasz Sypniewski	Ocena opisowa
11.	Urząd Gminy w Chrostkowie		Mariusz Lorenc	Ocena negatywna
12.	Urząd Gminy w Drzycimiu		Waldemar Moczyński	Ocena pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości
13.	Urząd Miasta i Gminy w Solcu Kujawskim		Teresa Subtyk	Ocena pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
14.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach	Adam Jarubas	Ocena opisowa
15.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach	Małgorzata Janiszewska (do 5.02.2017 r.), Witold Bruzda (od 6.02.2017 r.)	Ocena opisowa
16.		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Kielcach	Mariusz Burchart (do 29.08.2016 r.), Paweł Faryna (od 30.08.2016 r.)	Ocena opisowa
17.		Urząd Gminy w Gnojnie	Zbigniew Janik	Ocena opisowa
18.		Urząd Gminy w Mircu	Bogusław Nowak (do 20.12.2015 r.), Dariusz Stachowicz (do 13.03.2016 r.), Mirosław Seweryn (od 14.03.2016 r.)	Ocena opisowa
19.		Urząd Gminy w Rytwianach	Grzegorz Forkasiewicz	Ocena opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych⁵⁹

Podstawowe akty prawne regulujące obrót bateriami i akumulatorami

Główne kierunki funkcjonowania systemu gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami wyznacza dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG. Dyrektywa zawiera podstawowe definicje pojęć stosowanych w obrocie bateriami lub akumulatorami, wprowadza zakazy stosowania baterii zawierających rtęć i kadm, wyznacza zasady prowadzenia zbiórki, recyklingu oraz unieszkodliwiania zużytych baterii i akumulatorów oraz określa wymagane poziomy zbierania, które powinny osiągnąć państwa członkowskie.

Zasadniczym krajowym aktem prawnym regulującym zasady wprowadzania do obrotu, zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Ustawa ta została w istotny sposób znowelizowana ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. Przepisy u.b.a. okre-

⁵⁹ W okresie objętym kontrolą.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1322.

śląją sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami baterii i akumulatorów, dzieląc je na baterie i akumulatory przenośne, baterie i akumulatory samochodowe oraz baterie i akumulatory przemysłowe, określając jednocześnie wymagania dla wprowadzanych baterii i akumulatorów do obrotu oraz sposób gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Jak wynika z treści art. 4a u.b.a., przepisów tej ustawy w zakresie osiągnięcia wymaganych poziomów zbierania, w tym dotyczących opłaty produktowej, organizowania i finansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, zawierania umowy ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, składania wykazu zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, nie stosuje się do:

- 1) wprowadzającego baterie lub akumulatory, który w danym roku kalendarzowym wprowadził do obrotu baterie przenośne lub akumulatory przenośne o łącznej masie nieprzekraczającej 1 kg;
- 2) wprowadzającego baterie lub akumulatory, który w danym roku kalendarzowym wprowadził do obrotu baterie przemysłowe lub akumulatory przemysłowe, baterie samochodowe lub akumulatory samochodowe o łącznej masie nieprzekraczającej 100 kg.

Wprowadzane do obrotu (art. 9 ust. 2 u.b.a.):

- baterie i akumulatory, w tym baterie i akumulatory zamontowane w sprzęcie, nie mogą zawierać więcej niż 0,0005% wagowo rtęci;
- baterie przenośne i akumulatory przenośne, w tym zamontowane w sprzęcie, nie mogą zawierać więcej niż 0,002% wagowo kadmu.

Ograniczeń nie stosuje się do baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych przeznaczonych do użytku w systemach awaryjnych i alarmowych, w tym w oświetleniu awaryjnym i urządzeniach medycznych.

Zabronione jest:

- umieszczanie zużytych baterii i zużytych akumulatorów razem z innymi odpadami w tym samym pojemniku (art. 12 u.b.a.);
- unieszkodliwianie zużytych baterii i zużytych akumulatorów przez ich składowanie na składowisku odpadów lub termiczne przekształcanie (art. 16 ust. 1 u.b.a.).

W sprawach dotyczących zużytych baterii i zużytych akumulatorów w zakresie nieuregulowanym w u.b.a. stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 5 u.b.a.). Niezależnie od tego przepisy u.b.a. zawierają szereg odesłań do u.o., przede wszystkim do przepisów regulujących rejestry i sprawozdania składane przez podmioty gospodarujące odpadami.

W myśl art. 41 ust. 1 u.o. prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2 u.o.). Działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów. W świetle art. 41a u.o., od 1 stycznia

2016 r. zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytworzenie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez WIOŚ z udziałem przedstawiciela właściwego organu kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Po przeprowadzeniu kontroli, WIOŚ niezwłocznie wydaje postanowienie (art. 41a ust. 3 u.o.) w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

Posiadacz odpadów jest obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o odpadach (art. 66 ust. 1 u.o.)⁶¹. Na ewidencję odpadów prowadzoną przez posiadacza odpadów składają się m.in. (art. 67 ust. 1 u.o.):

- karty przekazania odpadów (KPO),
- karty ewidencji odpadów (KEO).

Jak wynika z treści art. 45 ust. 1 u.o., z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów zwalnia się m.in. podmiot prowadzący działalność inną niż działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami, który zbiera odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, w tym zbieranie leków i opakowań po lekach przez apteki, przyjmowanie zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach, systemy zbierania odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urzędach i instytucjach (nieprofesjonalna działalność w zakresie zbierania odpadów). Z powyższym zapisem koresponduje art. 52 u.b.a., który przewiduje, że prowadzący miejsce odbioru jest zwolniony z obowiązku:

- 1) uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów, o którym mowa w u.o.;
- 2) uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w u.o.;
- 3) zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, o którym mowa w art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, 961, 1165 i 1250), w związku ze zbieraniem zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;
- 4) prowadzenia ewidencji odpadów, o której mowa w u.o.

Przedsiębiorca przed rozpoczęciem działalności w zakresie wprowadzania do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju lub przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, przed dokonaniem pierwszego wprowadzenia do obrotu baterii lub akumulatorów na terytorium kraju lub pierwszego przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, był obowiązany do uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w u.o. Obowiązek taki spoczywał również na podmiocie pośredniczącym (art. 18 ust. 1 i 2 u.b.a.). Rejestr prowadzony był przez GIOŚ. Wprowadzie art. 220 pkt 3 i 5 u.o. uchylił z dniem 14 grudnia 2012 r. przepisy u.b.a. o rejestrach prowadzonych przez GIOŚ, jednak zgodnie z treścią art. 235 ust. 2 u.o., GIOŚ, prowadzący rejestr na podstawie przepisów dotychczasowych, zakończy prowadzenie tego rejestru z dniem utworzenia rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 u.o.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz.1923).

Stosownie do zapisu art. 238 ust. 2 u.o. rejestr prowadzony przez marszałków województw miał powstać nie później, niż w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy u.o., czyli do dnia 23 stycznia 2016 r. W wyniku nowelizacji art. 238 ust. 1 u.o., dokonanej na podstawie art. 108 pkt 29 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁶² termin utworzenia Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami oraz rejestru, został przedłużony do dnia 24 stycznia 2018 r.

Na stronie internetowej GIOŚ⁶³ zamieszczony został komunikat, iż od dnia 24 stycznia 2018 r., zgodnie z art. 238 ust. 1 w związku z art. 235 ust. 2 u.o., GIOŚ zakończył prowadzenie rejestru wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Przepis art. 234 u.o. przewiduje m.in., że podmioty wpisane dotychczas do rejestru prowadzonego przez GIOŚ zostaną wpisane przez marszałków województw w terminie 6 miesięcy od dnia utworzenia rejestru.

Podmioty działające na rynku baterii i akumulatorów

System gospodarowania bateriami i akumulatorami wynikający z przepisów u.b.a. przewiduje funkcjonowanie na rynku następujących podmiotów:

- 1) wprowadzających baterie lub akumulatory,
- 2) prowadzących miejsca odbioru,
- 3) zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory,
- 4) prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów,
- 5) użytkowników końcowych.

Użytkownik końcowy jest zobowiązany do przekazania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w tym baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych, które nie mogą stanowić już źródła energii, do zbierającego zużyte baterie lub zużyte akumulatory lub do miejsca odbioru. Do nieodpłatnego przyjęcia selektywnie zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych od użytkownika końcowego zobowiązani są:

- 1) sprzedawcy detaliczni baterii przenośnych lub akumulatorów przenośnych, których powierzchnia sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁴ przekracza 25 m²;
- 2) sprzedawcy hurtowi baterii przenośnych lub akumulatorów przenośnych;
- 3) przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie wymiany zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;
- 4) inne podmioty (np. szkoły i placówki oświatowe, kulturalno-oświatowe, urzędy i instytucje), które mają zawartą umowę ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory na odbiór zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych. W miejscu odbioru powinny znajdować się pojemniki służące do zbierania zużytych baterii i zuży-

⁶² Dz. U. poz. 1688, ze zm.

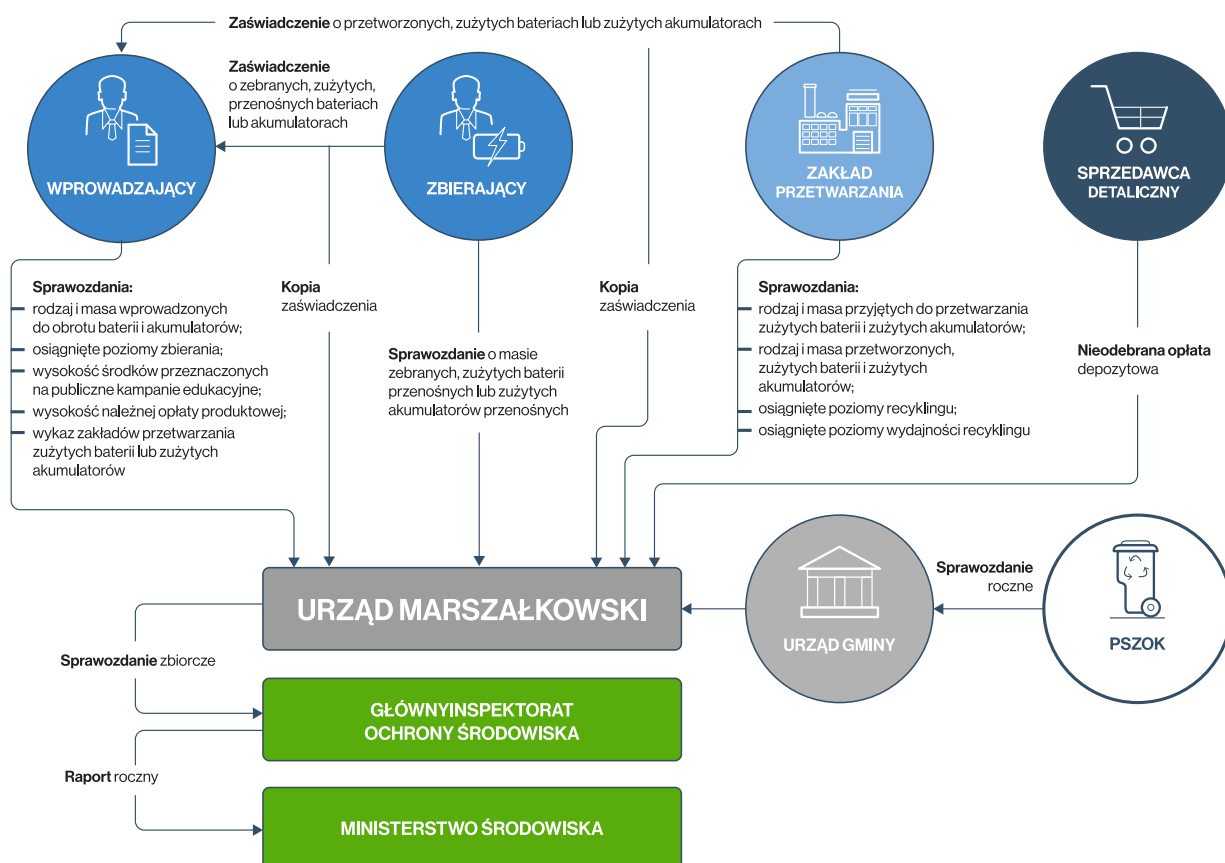
⁶³ <http://www.gios.gov.pl/pl/gospodarka-odpadami/baterie-i-akumulatory> [dostęp:12.02.2018 r.].

⁶⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

tych akumulatorów oraz czytelna i dostępna dla użytkownika końcowego informacja na temat możliwości oddania zużytych przenośnych baterii i zużytych akumulatorów. Zużyte baterie i zużyte akumulatory nie mogą być zbierane z innymi odpadami.

Infografika nr 5

Schemat funkcjonowania systemu gospodarowania zużytymi bateriami przenośnymi i zużytymi akumulatorami przenośnymi



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Prowadzący miejsca odbioru zobowiązany jest przekazać zużyte baterie i zużyte akumulatory przenośne zbierającemu zużyte baterie lub zużyte akumulatory, względnie innemu podmiotowi wskazanemu w ustawie (sprzedawca detaliczny może przekazać zebrane baterie również sprzedawcy hurtowemu, sprzedawca hurtowy może przekazać zebrane baterie i akumulatory bezpośrednio prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów). Zbierający zużyte baterie lub zużyte akumulatory jest obowiązany następnie do przekazania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Z kolei prowadzący zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów jest obowiązany do przetwarzania i recyklingu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz powstających z nich odpadów w sposób bezpieczny dla środowiska i zdrowia ludzi.

Obowiązki w zakresie organizowania i sfinansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz właściwego gospodarowania zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami spoczywają na wprowadzającym baterie lub akumulatory. Obowiązki te wprowadzający baterie lub akumulatory może wykonywać za pośrednictwem podmiotu pośredniczącego – na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne jest obowiązany do zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności:

- 1) ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory – dotyczącej zbierania zużytych baterii przenośnych lub zużytych akumulatorów przenośnych;
- 2) z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów – określającej warunki finansowania przez wprowadzającego baterie lub akumulatory przetwarzania i recyklingu zużytych baterii lub zużytych akumulatorów i zawierającej zobowiązanie prowadzącego zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, do co najmniej nieodpłatnego przyjmowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, które poddaje procesom przetwarzania i recyklingu.

Wprowadzający baterie przenośne lub akumulatory przenośne jest obowiązany do osiągnięcia poziomów zbierania w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych i dyrektywie 2006/66/WE. W przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania wprowadzający baterie lub akumulatory przenośne zobowiązany jest do wniesienia opłaty produktowej obliczanej, jako iloczyn stawki opłaty produktowej i różnicy między masą zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, jaką należy zebrać, aby osiągnąć wymagany poziom zbierania w danym roku kalendarzowym, a masą zebranych w tym roku zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych.

Zużyte baterie samochodowe i zużyte akumulatory samochodowe użytkownik końcowy jest obowiązany przekazać sprzedawcy detalicznemu baterii samochodowych lub akumulatorów samochodowych podmiotowi prowadzącemu usługi w zakresie wymiany zużytych baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych zbierającemu zużyte baterie samochodowe lub zużyte akumulatory samochodowe prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych lub wprowadzającemu baterie samochodowe lub akumulatory samochodowe. Zebrane baterie i akumulatory przekazywane są następnie prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.

Analogiczny sposób postępowania dotyczy baterii i akumulatorów przemysłowych.

Sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych jest obowiązany do pobrania od kupującego niebędącego przedsiębiorcą opłaty depozytowej oraz do potwierdzenia jej pobrania, jeżeli przy sprzedaży tych baterii lub akumulatorów kupujący nie przekazał mu zużytych baterii lub zużytych

akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych. W świetle art. 54 u.b.a. opłata depozytowa może zostać pobrana, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- 1) sprzedaż wyrobu musi prowadzić sprzedawca detaliczny w rozumieniu art. 6 pkt 14 u.b.a.,
- 2) nabywca nie jest przedsiębiorcą,
- 3) przedmiotem umowy są baterie samochodowe kwasowo-ołowiowe lub akumulatory samochodowe kwasowo-ołowiowe,
- 4) nie doszło do przekazania (wymiany) zużytej baterii.

Sprzedawca detaliczny jest obowiązany, w terminie 30 dni od dnia pobrania opłaty depozytowej, do przyjęcia zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych oraz do zwrotu pobranej opłaty depozytowej i potwierdzenia jej zwrotu. Nieodebraną opłatę depozytową sprzedawca detaliczny przekazuje na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na siedzibę tego sprzedawcy, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku, w którym nastąpiło pobranie opłaty.

Wprowadzający baterie lub akumulatory jest obowiązany do finansowania publicznych kampanii edukacyjnych. Finansowanie publicznych kampanii edukacyjnych może polegać na wniesieniu na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego opłaty na publiczne kampanie edukacyjne, bądź na przeznaczeniu na publiczne kampanie edukacyjne kwoty, co najmniej równej tej opłacie. Wprowadzający baterie lub akumulatory ma obowiązek składania sprawozdań z przeprowadzonych kampanii.

Zadania organów administracji publicznej w systemie obrotu bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami

1. Zadania gmin w zakresie stworzenia warunków dla selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym zużytych baterii i zużytych akumulatorów, określa ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z zapisami tej ustawy gminy (art. 3 ust. 2):
 - a) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie, co najmniej takich odpadów komunalnych jak m.in. zużyte baterie i zużyte akumulatory;
 - b) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
 - c) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o: punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów;

- d) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zasady funkcjonowania Inspekcji Ochrony Środowiska określa ustawa 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Pracownicy WIOŚ mają prawo kontrolowania podmiotów biorących udział w procesie zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz uprawnienia w zakresie stosowania sankcji za nieprzestrzeganie przepisów u.b.a. i u.o. GIOŚ otrzymuje wyniki kontroli przeprowadzanej przez wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej u sprzedawcy detalicznego lub sprzedawcy hurtowego wraz z decyzją o wstrzymaniu dystrybucji baterii lub akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9 u.b.a. (art. 10 ust. 7 u.b.a.). GIOŚ wydaje z urzędu decyzję o wycofaniu z obrotu baterii lub akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9 u.b.a. w przypadku niewycofania z obrotu baterii i akumulatorów przez wprowadzającego do obrotu baterie lub akumulatory (art. 10 ust. 3 u.b.a.).

WIOŚ, co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę zakładu przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów (art. 71b u.b.a.).

WIOŚ sporządza i przedkłada GIOŚ, w terminie do dnia 15 lutego każdego roku, zbiorczą informację o wynikach kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru, o którym mowa w u.o., skontrolowanych w poprzednim roku kalendarzowym.

GIOŚ, na podstawie wyników kontroli oraz posiadanych informacji, o której mowa w u.o., sporządza i przedkłada ministrowi właściwemu do spraw środowiska, w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, roczny raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, w tym informacje na temat osiągniętych poziomów zbierania oraz recyklingu.

WIOŚ wymierza kary pieniężne, o których mowa w art. 97-99c i art. 100a-102 u.b.a.

3. Głównym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Handlowej jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej. W kontekście przedmiotu kontroli znaczenie mają uprawnienia WIIH w zakresie kontroli przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów dotyczących wprowadzania baterii i akumulatorów do obrotu handlowego. Przepisy u.b.a. przewidują następujące zadania WIIH:

- 1) art. 8 u.b.a. – kontrolowanie, czy baterie i akumulatory wprowadzane do obrotu posiadają dozwoloną zawartość rtęci i kadmu;
- 2) art. 9 u.b.a. – kontrolowanie, czy baterie i akumulatory wprowadzane do obrotu posiadają prawidłowe oznakowanie;
- 3) art. 10 u.b.a. – wydawanie decyzji o wstrzymaniu dystrybucji i wycofaniu z obrotu baterii i akumulatorów niespełniających wymagań określonych w art. 8 i 9 u.b.a.;
- 4) art. 11 u.b.a. – kontrolowanie sprzętu produkowanego i wprowadzanego do obrotu w zakresie możliwości łatwego usunięcia z niego zużytych baterii i akumulatorów i dołączenia właściwej instrukcji;

- 5) art. 31 ust. 3 u.b.a. – kontrolowanie wprowadzających baterie samochodowe kwasowo-ołowiowe, akumulatory samochodowe kwasowo-ołowiowe, baterie przemysłowe kwasowo-ołowiowe lub akumulatory przemysłowe kwasowo-ołowiowe, czy do baterii i akumulatorów dołączane są informacje o warunkach i trybie ich zwrotu oraz o zorganizowanych dla nich punktach zbierania;
- 6) art. 48–50 u.b.a. – kontrolowanie, czy sprzedawcy detaliczni, hurtowi oraz przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie wymiany zużytych baterii lub zużytych akumulatorów realizują obowiązki w zakresie przyjęcia i dalszego przekazania selektywnie zebranych zużytych baterii i zużytych akumulatorów od użytkownika końcowego;
- 7) art. 53 u.b.a. – kontrolowanie, czy sprzedawcy detaliczni baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych realizują obowiązki w zakresie:
 - a) przyjęcia zużytych baterii i zużytych akumulatorów od użytkownika końcowego;
 - b) umieszczenia w punkcie sprzedaży, w widocznym miejscu, informacji o:
 - warunkach i trybie zwrotu zużytych baterii i zużytych akumulatorów kwasowo – ołowiowych oraz możliwości zwrotu pobranej opłaty depozytowej w punkcie sprzedaży;
 - punktach zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, o których mowa w ust. 1, zorganizowanych przez wprowadzającego baterie lub akumulatory, którego baterie lub akumulatory sprzedaje;
- 8) art. 54 ust. 1 i 2 u.b.a. – kontrolowanie, czy sprzedawca detaliczny baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych lub akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych prawidłowo pobiera, zwraca i potwierdza pobranie i zwrot opłaty depozytowej.

4. Istotne uprawnienia w systemie gospodarowania bateriami i akumulatorami posiadają marszałkowie województw będący adresatami większości sprawozdań składanych przez podmioty biorące udział w procesie gospodarowania bateriami i akumulatorami. Zgodnie z treścią u.b.a. do zadań marszałka województwa należy:

- 1) przyjmowanie sprawozdań przewidzianych przepisami u.b.a., składanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory, zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz prowadzących zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;
- 2) kontrola rzetelności i terminowości składania sprawozdań, o których mowa w pkt 1, zawiadamianie WIOŚ o przypadkach naruszenia obowiązków sprawozdawczych (art. 180a u.o.);
- 3) prowadzenie rachunku, na który wnoszone są opłaty na publiczne kampanie edukacyjne, egzekwowanie obowiązku wniesienia tych opłat (art. 37 ust. 4 pkt 2 i ust. 10 u.b.a.);
- 4) prowadzenie rachunku, na który wnoszone są opłaty produktowe, wydawanie decyzji określających:
 - a) wysokość zaległości z tytułu opłaty produktowej;
 - b) dodatkową opłatę produktową w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty produktowej (art. 42 u.b.a.);

- 5) prowadzenie rachunku, na który wnoszone są nieodebrane opłaty depozytowe, egzekwowanie obowiązku wniesienia tych opłat (art. 56 ust. 1 i 2 u.b.a.);
- 6) przekazywanie w terminie 30 dni po upływie każdego kwartału, na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wpływów z tytułu opłaty produktowej, dodatkowej opłaty produktowej, opłaty na publiczne kampanie edukacyjne oraz nieodebranej opłaty depozytywnej, powiększonych o przychody z oprocentowania rachunków bankowych i pomniejszonych o dochody budżetu samorządu województwa w wysokości 5% z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu tych opłat i obsługę administracyjną systemu tych opłat (art. 65 u.b.a.);
- 7) udostępnianie na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego oraz w sposób zwyczajowo przyjęty wykazu miejsc odbioru oraz zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory na terenie województwa (art. 69 ust. 4 u.b.a.);
- 8) kontrolowanie przestrzegania przepisów u.b.a. w zakresie objętym właściwością tego organu, w szczególności w zakresie opłaty produktowej, opłaty depozytywnej oraz wykorzystania środków przekazywanych przez wprowadzających baterie lub akumulatory, o których mowa w art. 37 ust. 4 u.b.a. (art. 70–71a u.b.a.);
- 9) składania zbiorczych sprawozdań Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska ze sprawozdań, o których mowa w art. 69 ust. 1, w terminie do dnia 15 kwietnia roku, w którym te sprawozdania zostały przekazane (art. 121 ust. 1 u.b.a.).

System sprawozdawczy

W związku z wejście w życie u.o., z dniem 23 stycznia 2013 r. uchylone zostały przepisy u.b.a. regulujące system sprawozdawczości i obowiązki rejestracyjne. Od tego dnia obowiązki sprawozdawcze podmiotów podlegających u.b.a. określały przepisy u.o., a w szczególności art. 73 i art. 75–78 tej ustawy. Jednocześnie na mocy przepisu przejściowego – art. 237 ust. 1 pkt 6 u.o. – zachowano moc obowiązującą dotychczasowych przepisów wykonawczych do u.b.a., które miały zastosowanie do sprawozdań składanych przez podmioty podlegające u.b.a. za lata 2012–2014. Na mocy przepisu art. 237a ust. 1 pkt 4 u.o. okres obowiązywania ww. przepisów wykonawczych przedłużono do 2016 r., zaś na mocy art. 237 aa u.o. – do 2018 r.

Zgodnie z treścią art. 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, za rok 2017 i za rok 2018 marszałek województwa sporządza i przekazuje GIOŚ zbiorcze sprawozdanie ze sprawozdań i wykazów, o których mowa w:

1) art. 237aa ust. 1 pkt 3 u.o.,

2) art. 56 ust. 2 u.b.a.,

– w terminie do dnia 15 kwietnia roku, w którym te sprawozdania i wykazy zostały przekazane, z zastosowaniem wzoru i sposobu jego przekazywania określonego w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 121 ust. 2 u.b.a.

Za rok 2017 i za rok 2018 marszałek województwa sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska sprawozdanie o wydaj-

ności procesu recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów obejmujące informacje zawarte w sprawozdaniach, o których mowa w art. 15 ust. 3 u.b.a. w terminie do dnia 20 maja za poprzedni rok kalendarzowy, z zastosowaniem wzoru i sposobu jego przekazywania określonego w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach oraz niektórych innych ustaw⁶⁵.

W ten sposób, co najmniej do sprawozdań za 2018 r., zastosowanie będą miały dotychczasowe regulacje dotyczące obowiązków sprawozdawczych (w tym wzory sprawozdań) częściowo nieaktualne i niezgodne z przepisami u.b.a. Z uwagi na brak możliwości znowelizowania czasowo zachowanych w mocy przepisów wykonawczych do ustawy⁶⁶ niezbędnym jest – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – opracowanie przez GIOŚ wskazówek (interpretacji), co do sposobu realizacji obowiązków sprawozdawczych przez podmioty podlegające u.b.a., co pozwoli na ujednoczenie treści sprawozdań i uniknięcie obserwowanych rozbieżności w interpretacji przepisów.

Docelowo podmioty podlegające u.b.a. mają składać sprawozdania elektronicznie w ramach systemu BDO. Nastąpi to po uruchomieniu tzw. modułu sprawozdawczego BDO, co ma nastąpić w dniu 1 stycznia 2020 r. W tym samym czasie planowane jest wdrożenie tzw. modułu odpadowego BDO, który ma zapewnić organom administracji publicznej nadzór nad przemieszczaniem i obrotem odpadami.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).
2. Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG r. (Dz. Urz. UE L 266 z 26.9.2006, s. 1, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2422).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1063, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2017 r. w sprawie

⁶⁵ Dz. U. poz. 1322.

⁶⁶ Por. § 34 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

- szczegółowych wymagań dotyczących procesu przetwarzania zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych oraz instalacji prowadzących recykling ołowiu i jego związków lub recykling tworzyw sztucznych (Dz. U. poz. 1474).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie zbiorczego sprawozdania o bateriach i akumulatorach oraz o zużytych bateriach i zużytych akumulatorach (Dz. U. Nr 38, poz. 200).
 12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami (Dz. U. Nr 38, poz. 199).
 13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru zaświadczenia o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach oraz ewidencji zaświadczeń o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach (Dz. U. poz. 1529).
 14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru zaświadczenia o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych oraz ewidencji zaświadczeń o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych (Dz. U. poz.1329).
 15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie sprawozdania o przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych oraz o wielkości wykorzystanych środków (Dz. U. Nr 38, poz. 198 – uchylenie z dniem 1.01.2015 r.).
 16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie wzoru dokumentu potwierdzającego pobranie opłaty depozytowej i dokumentu potwierdzającego zwrot opłaty depozytowej (Dz. U. Nr 130, poz. 878).
 17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie wzoru sprawozdania o wysokości pobranej opłaty depozytowej i przekazanej nieodebranej opłaty depozytowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 45).
 18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie stawki opłaty produktowej (Dz. U. Nr 215, poz. 1672).
 19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (Dz. U. Nr 215, poz. 1671).
 20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 września 2009 r. w sprawie wysokości stawek opłaty rejestrowej oraz opłaty rocznej (Dz. U. Nr 149, poz. 1209 – uchylenie z dniem 23.01.2013 r.).
 21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 września 2009 r. w sprawie wzoru rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty produktowej z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (Dz. U. Nr 160, poz. 1274 – uchylenie z dniem 23.01.2013 r.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Minister Środowiska
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
15. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
16. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
17. Wojewoda Mazowiecki
18. Wojewoda Świętokrzyski
19. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
20. Marszałek Województwa Mazowieckiego
21. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
22. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
23. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 20-04-2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DGO-II.073.12.2018.MA
640371.1697529.1279191

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przesłaną na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) informacją o wynikach kontroli *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami* (P17/109) – zwaną dalej: „*Informacją*”, poniżej przedstawiam stanowisko do ww. dokumentu.

Odnosząc się do Oceny ogólnej przedstawionej w *Informacji*, gdzie wskazano poziomy zbierania zużytych baterii i akumulatorów w roku 2014 i 2015 wynoszące odpowiednio 35% i 40%, które zdaniem Najwyższej Izby Kontroli (NIK) nie zostały przez Polskę uzyskane, wyjaśnić należy, że poziomy te nie wynikały z przepisów dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów (Dz. Urz. UE L 266 z 26 września 2006 r., str. 1, z późn. zm.). Wymagane w tych latach poziomy zostały określone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2009 r. sprawie rocznych poziomów zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (Dz. U. poz. 1671), i były nałożone nie na Polskę, ale na wprowadzających do obrotu baterie i akumulatory. Natomiast poziom, jaki Polska powinna uzyskać zgodnie z ww. dyrektywą, został określony na rok 2016 i wynosił 45% masy wprowadzonych do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych. Z przekazanego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) „Raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2016 rok” wynika, że Polska w 2016 r. osiągnęła wymagany ww. dyrektywą poziom zbierania, który wyniósł 78,14% masy wprowadzonych do obrotu baterii i akumulatorów.

ZAŁĄCZNIKI

Również ze skorygowanego przez GIOŚ „Raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami za 2015 rok” wynika, że wymagany ww. rozporządzeniem w tym roku poziom zbierania wynoszący 40% został przez przedsiębiorców uzyskany na poziomie 54,92% masy wprowadzonych do obrotu baterii i akumulatorów przenośnych.

Przy tym wskazać należy, że dotychczas GIOŚ informacje o poziomie zbierania w rocznych raportach o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużyтыми bateriami i zużyтыми akumulatorami przedstawiał w oparciu o dane przekazywane przez wprowadzających zużyte baterie przenośne i akumulatory przenośne. Dane te nie obejmują całej masy zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, ponieważ stanowią tylko tę część rzeczywiście zebranych w skali kraju zużytych baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych, których zbieranie jest finansowane przez przedsiębiorców wprowadzających baterie i akumulatory. Dane pozyskane od zbierających są więc danymi pełnymi i na tych danych opierają raporty, o których mowa powyżej.

Jednocześnie informuję, że wnioski zawarte w *Informacji* zostaną poddane analizie i w miarę możliwości uwzględnione w ramach ewentualnych przyszłych prac nad zmianą przepisów w zakresie zagospodarowania zużytych baterii i akumulatorów oraz w ramach wdrażania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21).

Informuję również, że GIOŚ przedstawił swoje stanowisko do przedłożonej *Informacji* przy piśmie z dnia 31 stycznia 2018 r. (znak: DKR/0705/1/2018/kb.)

Z poważaniem
Z up. Ministra
Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska.