



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.036.01.2019

Urząd Marszałkowski
Województwa Śląskiego w Katowicach
Kancelaria ogólna

Wpł dn. 08-06-2020

Nr rkp 101838/20

Przyjął: Anna Bednarczyk

Pan
Jakub Chelstowski
Marszałek Województwa Śląskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego ¹ , ul. Ligonia 46, 40-037 Katowice Regon 276284638
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Chelstowski, Marszałek Województwa Śląskiego ² od 21 listopada 2018 r. Wcześniej, od 1 grudnia 2014 r., Marszałkiem Województwa Śląskiego był Wojciech Saługa.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania 2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 r. – grudzień 2019 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Dariusz Bienek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/340/2019 z 27 grudnia 2019 r. 2. Piotr Jużków, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 338 z 27 grudnia 2019 r. 3. Michał Nowak, starszy inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LKA/339/2019 z 27 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: „SUM”.

² Dalej: „Marszałek”.

³ Badania kontrolne mogą dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze okres kontroli obejmuje również te lata.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli⁶ ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

Marszałek zapewnił monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania, jak również podejmował działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.

W ŚUM sporządzano wymagane prawem dokumenty zawierające dane o źródłach powstawania odpadów, w tym z tworzyw sztucznych oraz sposobie ich zagospodarowania za lata 2017-2018, a także prawidłowo wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych i weryfikacyjnych w zakresie tych danych. W okresie objętym kontrolą NIK, Marszałek zgodnie z przepisami prawa sprawował również kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych⁷.

Stosownie do obowiązujących wymogów w ŚUM prowadzono Wojewódzki System Odpadowy⁸, a od 2018 r. również bazę danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami⁹. Ponadto w celu weryfikacji sprawozdań komunalnych w ŚUM wykorzystywany był system, który służył do zbierania oraz przetwarzania informacji o środowisku i jego ochronie, sprawozdawczości o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, naliczania opłat z tego tytułu. Zapewniał on – w obrębie zgromadzonych danych – znacznie większe możliwości analityczne niż BDO, która na etapie niniejszej kontroli NIK nie posiadała modułu sprawozdawczego oraz raportowania danych.

NIK zauważyła równocześnie, że wynikający z przepisów rozporządzeń Ministra Środowiska¹⁰ system sprawozdawczy nie pozwalał na precyzyjne ustalenie m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania.

Podejmowane przez ŚUM działania edukacyjno-informacyjne w zakresie gospodarki odpadami, takie jak: kampanie promujące sens hierarchii postępowania z odpadami; inicjowanie i promowanie poprzez samorządy regionalne inicjatyw, konkursów dla „małoodpadowych” gmin i miast w stałych cyklicznych programach wieloletnich oraz promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia, były zgodne zarówno z założeniami *Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów*¹¹, jak i *Planem gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2020*¹².

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

⁶ Dalej „NIK”.

⁷ Kontrola ta nie obejmowała weryfikacji wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. (z tytułu sprzedaży toreb na zakupy z tworzywa sztucznego) z uwagi na brak obowiązku sporządzania przez przedsiębiorców sprawozdań lub prowadzenia ewidencji w tym zakresie.

⁸ Według stanu na 17 listopada 2015 r. Dalej „WSO”.

⁹ Dalej „BDO”.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 934). oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 1627).

¹¹ Dalej „KPZPO”.

¹² Dalej „WPGO”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dokumenty programowe związane z gospodarką odpadami na obszarze województwa (diagnoza problemu)

A. WPGO został przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 24 kwietnia 2017 r.¹⁴

(akta kontroli str. 14-33, 69)

W WPGO przedstawiono dane w zakresie odpadów komunalnych odebranych i zebranych: zmieszanych, z selektywnego zbierania „u źródła”, jak i zebranych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹⁵. Wyodrębniono masy odpadów odebranych selektywnie i poddanych recyklingowi oraz masy różnych odpadów (papierowych, metalowych, z tworzyw sztucznych, szklanych, wielomateriałowych oraz zmieszanych opakowaniowych odebranych selektywnie w PSZOK) poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia. Określono skład morfologiczny i masę wytworzonych odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji¹⁶. W części WPGO pn. *Analiza rodzajów i ilości odpadów poddawanych poszczególnym procesom odzysku i unieszkodliwiania*¹⁷ przedstawiono ilości poszczególnych rodzajów odpadów (wg kodów¹⁸) poddanych różnym procesom unieszkodliwiania oraz procesom odzysku oraz udział procentowy poszczególnych, deklarowanych procesów odzysku. Dane przedstawione w WPGO, w zakresie odpadów komunalnych zostały pozyskane z opracowania Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych z siedzibą w Katowicach na podstawie sprawozdania Marszałka z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 r.

Z analizy danych przedstawionych w WPGO za 2014 r. wynika, że na ich podstawie nie można ustalić sposobów zagospodarowania¹⁹ odpadów z tworzyw sztucznych w odniesieniu do łącznej masy odebranych i zebranych odpadów. W WPGO przedstawiono łączną masę odpadów komunalnych (bez budowlanych) w ilości 1 498 156 Mg, z czego: 1 465 030 Mg zebrano u źródła, a 33 126 Mg w PSZOK. Łączna masa odpadów czterech frakcji (papierowych, metalowych, z tworzyw sztucznych i szklanych²⁰), zebranych selektywnie wyniosła 118 595 Mg, w tym 34 517 Mg stanowiły tworzywa sztuczne. W odniesieniu do ww. masy selektywnie zebranych odpadów PMTS podano informacje o ilości odpadów poddanych recyklingowi i przygotowaniu do ponownego użycia w ilości 119 553 Mg, w tym 32 880 Mg stanowiły tworzywa sztuczne. Równocześnie według zamieszczonych w WPGO informacji o składzie morfologicznym odpadów, łączna masa

¹³ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego Nr VI/37/7/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r. Dostępny pod adresem: <https://www.slaskie.pl/content/gospodarka-odpadami>.

¹⁵ Dalej „PSZOK”.

¹⁶ Przedstawiono na podstawie wyników badań odpadów przeprowadzonych przez Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach na terenie województwa śląskiego w okresie lat 2011-2013.

¹⁷ Str. 31-37 WPGO.

¹⁸ Określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów Dz. U. z 2014 r., poz. 1923.

¹⁹ Tj. recykling, inne procesy odzysku, magazynowanie, inne procesy unieszkodliwiania.

²⁰ Dalej „PTMS”.

wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych wyniosła 201 991 Mg. Nie przedstawiono tam jednak danych o sposobie zagospodarowania tych odpadów. Z powyższego wynika, że na podstawie informacji przedstawionych w WPGO z 2017 r. nie można ustalić sposobu zagospodarowania komunalnych odpadów z tworzyw sztucznych w 2014 r. w ilości co najmniej 169 111 Mg (201 991 Mg – 32 880 Mg), co stanowiło 83,7% ilości wytworzonych odpadów z tej frakcji.

(akta kontroli str. 69)

Przedstawione w WPGO wyniki analiz w zakresie ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych poddawanych procesom unieszkodliwiania i odzysku w ramach frakcji PTMS obejmowały także ilości odpadów poddanych procesom sortowania bądź mechaniczno-biologicznego przetwarzania w instalacjach w ramach procesu odzysku „R12”. Proces ten jest określony w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²¹ jako „wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów odzysku R1-R11²²”. Tym samym do łącznego strumienia danego rodzaju odpadów dodano (zgodnie z przepisami) odpady przekazane tylko w celu przetworzenia wstępnych odpadów, poprzez np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w poz. R1-R11, w tym procesom recyklingu czy odzysku. Dane w tym zakresie zostały przedstawione na podstawie gminnych sprawozdań za 2014 r.

(akta kontroli str. 69)

B. W WPGO przedstawiono dane o masie wytworzonych i sposobie zagospodarowania odpadów ze źródeł innych niż komunalne, w podziale na: „Odpady z sektora gospodarczego”), „Odpady niebezpieczne” oraz „Odpady pozostałe”. W ramach tych ostatnich przedstawiono dane o masie odpadów opakowaniowych, w tym odpadów z tworzyw sztucznych wytworzonych i zebranych w 2014 r. na terenie województwa śląskiego oraz o sposobach ich zagospodarowania. Z danych tych wynikało, że w 2014 r. na terenie województwa śląskiego wytworzono i zebrano łącznie 152 099,49 Mg odpadów z tworzyw sztucznych (o kodzie 15 01 02), natomiast w wyniku procesów odzysku i unieszkodliwiania zagospodarowano łącznie 251 175,79 Mg tego typu odpadów²³. Powyższa różnica wynikała z tego, że obowiązujący system sprawozdawczy nie uwzględniał danych dotyczących masy odpadów po wstępnej segregacji/selekcji. Ponadto dane gromadzone w WSO dotyczące masy odpadów poddawanych procesom odzysku i unieszkodliwiania obejmowały zarówno odpady wytworzone na terenie województwa śląskiego, jak i odpady pochodzące spoza niego.

(akta kontroli str. 69)

²¹ Dz. U. z 2019, poz. 701. Dalej „ustawa o odpadach”.

²² Procesy recyklingu oraz odzysku określone w Załączniku nr 1 do ustawy o odpadach (pn. *Niewyczerpujący wykaz procesów odzysku*).

²³ W 2014 r. na terenie województwa śląskiego wytworzono 51 135,05 Mg odpadów z tworzyw sztucznych (o kodzie 15 01 02) oraz zebrano 100 964,44 Mg takich odpadów. W wyniku procesów odzysku zagospodarowano następującej ilości odpadów z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02): R1 (Wykorzystanie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii) – 13,21 Mg, R3 (Recykling lub regeneracja substancji organicznych) – 154 626,27 Mg, R4 (Recykling lub regeneracja metali i związków metali) – 4,00 Mg, R5 (Recykling lub regeneracja innych materiałów nieorganicznych) – 17 428,38 Mg, R12 (Wymiana odpadów w celu poddania któremukolwiek z procesów od R1 do R11) – 44 280,39 Mg, R13 (Magazynowanie odpadów, które mają być poddane któremukolwiek z procesów od R1 do R12) – 34 819,19 Mg. W wyniku procesów unieszkodliwiania zagospodarowano następujące ilości ww. odpadów: D10 (Termiczne przekształcanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach zlokalizowanych na ładzie) – 0,07 Mg i D13 (Sporządzanie mieszanki lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów od D1 do D12) – 4,28 Mg.

C. W Załączniku nr 1 do WPGO pn. *Plan Inwestycyjny* przedstawiono istniejące moce przerobowe instalacji prowadzących procesy odzysku odpadów z tworzyw sztucznych (o kodzie 15 01 02) w ramach instalacji do produkcji paliwa alternatywnego (str. 32 *Planu Inwestycyjnego*). Moc przerobowa tych instalacji przyjęta dla 2014 r. (roku bazowego przyjętego w WPGO) wynosiła 9 874,92 Mg/rok. Natomiast moc planowanych do rozbudowy/modernizacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych została określona dla poszczególnych instalacji łącznie dla różnego rodzaju odpadów. Łączna moc instalacji przetwarzających odpady komunalne, w tym m.in. tworzywa sztuczne o kodzie 15 01 02, miała wynieść w 2020 r.: 424 000 Mg/rok. Natomiast moc planowanej nowej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych²⁴, w tym m.in. z tworzyw sztucznych miała wynieść w 2020 r.: 20 000 Mg/rok.

(akta kontroli str. 31-33, 69)

W *Planie inwestycyjnym* podano także, że moc przerobowa istniejących instalacji do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych w 2014 r. (roku bazowym przyjętym w WPGO) wynosiła 276 946 Mg/rok²⁵. W *Planie Inwestycyjnym* zaplanowane do rozbudowy/remontu zostały dwie instalacje do recyklingu odpadów, które przetwarzały m.in. tworzywa sztuczne²⁶. Łączna moc tych instalacji miała w 2020 r. wynieść 123 000 Mg/rok (str. 49 *Planu Inwestycyjnego*). Natomiast łączna moc przerobowa zaplanowanych nowych instalacji do recyklingu m.in. tworzyw sztucznych miała w 2020 r.²⁷ wynieść 23 700 Mg/rok.

(akta kontroli str. 69)

D. Kolejnymi dokumentami, przygotowanymi przez ŚUM, w których przedstawiona została problematyka związana z gospodarką odpadami na obszarze województwa śląskiego były: „Raport o stanie województwa”²⁸ za 2018 r. oraz opracowanie pn. „Ewaluacja mid-term Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego - Śląskie 2020+”²⁹ z 2017 r. W Raporcie informacje w zakresie odpadów zawarte zostały w Części II pn. „Syntetyczny opis realizacji polityk, programów i strategii wraz z opisem statystycznym”³⁰ (str. 174-175 ww. raportu). Przedstawiono tam m.in. informacje o liczbie spalarni odpadów niebezpiecznych³¹, o liczbie składowisk odpadów, ich powierzchni na terenie województwa³² oraz ilości zebranych odpadów w 2017 r.³³.

²⁴ Planowana była Instalacja do odzysku surowcowego odpadowych tworzyw sztucznych oraz frakcji energetycznej na wartościowe produkty energetyczne m.in. olej lekki opałowy umiejscowiona w Sosnowcu.

²⁵ Z czego moc: siedmiu instalacji do wytwarzania regranulatu z tworzyw sztucznych wynosiła 121 724 Mg/rok, sześciu Instalacji do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych wynosiła 32 322 Mg/rok, a trzech Instalacji do przetwarzania i recyklingu odpadów z opakowań wielomateriałowych wynosiła 122 900 Mg/rok.

²⁶ Instalacje do produkcji regranulatu z tworzyw sztucznych w Jaworznie, której łączna moc przerobowa w 2020 r. miała osiągnąć wartość 105 000 Mg/rok oraz w Żorach, której łączna moc przerobowa w 2020 r. miała osiągnąć wartość 18 000 Mg/rok.

²⁷ Dodatkowo na 2022 r. zaplanowano wykonanie w Katowicach nowego zakładu recyklingu tworzyw sztucznych dedykowanego dla odpadów z grup 15 i 19 o łącznej mocy przerobowej 2 000 Mg/rok.

²⁸ Przyjęty Uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 826/38/VI/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. Dalej „Raport”.

²⁹ Dalej „Opracowanie”.

³⁰ Dane zostały przedstawione w obszarze „Przestrzeń”, w pozycji Infrastruktura komunalna.

³¹ Na obszarze województwa w 2014 r., funkcjonowały 4 spalarnie odpadów niebezpiecznych, w tym spalarnie odpadów zawierających PCB66, 4 spalarnie przekształcające termiczne odpady medyczne i weterynaryjne które były zlokalizowane w Gliwicach, Dąbrowie Górniczej, Katowicach oraz Bielsku-Białej oraz jedna spalarnia komunalnych osadów ściekowych zlokalizowana w Dąbrowie Górniczej.

³² W województwie śląskim w 2017 r. znajdowało się 19 składowisk odpadów komunalnych o łącznej powierzchni 127,9 ha. Zlokalizowane one były w powiatach: częstochowskim, raciborskim (po dwa wysypiska) oraz gliwickim, kłobuckim, lublinieckim, mikołowskim, zawierciańskim, żywieckim, Bielsku-Białej, Bytomiu, Gliwicach, Jastrzębiu-Zdroju, Katowicach, Rybniku, Sosnowcu, Świętochłowicach oraz Tychach (po jednym wysypisku).

Stwierdzono także, że w województwie śląskim w 2017 r. zgromadzono 573,9 tys. ton odpadów zebranych selektywnie, co stanowiło 17,7% odpadów w kraju, a jednocześnie najwyższą wartość wśród województw.

W Opracowaniu przedstawiono m.in. ocenę realizacji celów strategicznych przyjętych w różnych obszarach priorytetowych w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, a także celów operacyjnych tj. wspierania tworzenia i wdrażania zintegrowanych systemów gospodarki odpadami ze szczególnym uwzględnieniem sieci instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Wśród prognoz i trendów kształtujących procesy rozwoju regionu wskazano m.in. rosnącą ilość odpadów komunalnych i niebezpiecznych, przy jednoczesnym rozwoju selektywnego zbierania i segregacji odpadów komunalnych oraz odzyskiwania i unieszkodliwiania odpadów. Zawarto także dane o masie odpadów wytworzonych w ciągu roku w tonach na 1 km² (wg stanu z 31 grudnia 2016 r.), z których wynikało, że na terenie województwa śląskiego wytwarzało się największą w Polsce liczbę opadów: 2 739 ton/km² i był to jednocześnie rezultat o 35% wyższy od wyniku województwa dolnośląskiego, zajmującego drugie miejsce w zestawieniu. Dokonano w niej także analizy SWOT województwa, w której w „Obszarze III – Przestrzeń” określono szansę dla gospodarki odpadami upatrywaną w nowelizacji ustawy o gospodarce odpadami. W ocenie końcowej dla obszaru priorytetowego „B”, stwierdzono utrzymujący się zadowalający poziom udziału masy składowanych w masie zebranych odpadów komunalnych (64,1% w 2016 r.) oraz wzrost w zakresie procentowego udziału odpadów komunalnych zebranych selektywnie w relacji do ogółu odpadów komunalnych, który w 2016 r. wyniósł 34,7%³⁴.

(akta kontroli str. 69, 508-528)

1.2. Sprawozdania dotyczące gospodarowania odpadami, w tym odpadami z tworzyw sztucznych

A. Odpady komunalne

ŚUM posiadał sprawozdania z wszystkich gmin z terenu województwa śląskiego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2017-2018.

(akta kontroli str. 54-62, 69)

W celu ujednolicenia sposobu prezentacji danych w sprawozdaniach Marszałek wraz ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów co roku (od 2013 r.) organizował spotkania konsultacyjne z przedstawicielami gmin, w trakcie których omawiane były wzory sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Gminy o spotkaniach były informowane poprzez stronę internetową Śląskiego Związku Gmin i Powiatów³⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska ŚUM wyjaśnił, że trudno stwierdzić w jakim stopniu działania te wpłynęły na jakość i kompletność składanych sprawozdań, ponieważ nie były przeprowadzane takie badania. Dodał, że w jego ocenie każda forma konsultacji czy szkoleń niewątpliwie wpływała na jakość składanych przez gminy sprawozdań, szczególnie ze względu na coroczne zmiany

³³ W 2017 r. zebrano 1 600,1 tys. ton odpadów. Jednocześnie województwo śląskie zgromadziło 13,4% odpadów w skali kraju i był to drugi wynik zaraz po województwie mazowieckim (1 776,9 tys. ton odpadów, tj. 14,9% w skali kraju).

³⁴ Źródło danych - GUS

³⁵ Pod adresem: <https://www.silesia.org.pl/spotkania-konsultacyjne-dot-sprawozdan-z-zakresu-gospodarki-odpadami-komunalnym,209>

wzoru sprawozdania oraz dużą rotację pracowników w urzędach gminnych zajmujących się tym tematem.

(akta kontroli str. 141)

Marszałek składał roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi Ministrowi Środowiska zgodnie z terminem określonym w art. 9s Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁶.

(akta kontroli str. 58, 63)

Zgodnie z art. 9r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach przed złożeniem Ministrowi Środowiska (zbiorczych) sprawozdań rocznych za 2017 r. i 2018 r. Marszałek dokonywał weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach składanych przez gminy. Wykorzystywał do tego celu opracowane we własnym zakresie narzędzie informatyczne³⁷. Stosowany program zawierał listy: gmin zobowiązanych do sporządzenia rocznego sprawozdania, instalacji do których są przekazywane odpady komunalne, sposobów zagospodarowania odpadów oraz katalog odpadów, dla których dane są wymagane, jak i adresy punktów PSZOK. Program porównywał dane w poszczególnych działach, wyliczał poziomy odzysku, recyklingu dla poszczególnych frakcji odpadów oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, a także umożliwiał realizację obowiązku sporządzenia dla Ministra Środowiska rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 36, 372-386)

Marszałek zapewnił weryfikację sprawozdań gminnych w zakresie sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym z tworzyw sztucznych) w oparciu o dane zgromadzone w WSO. Weryfikacja polegała na porównaniu danych ze sprawozdań o rodzaju, ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz o instalacjach do których odpady te zostały przekazane. WSO zawierał również dane podmiotów, które m.in. zajmują się przetwarzaniem odpadów. W przypadku stwierdzenia niezgodności danych (polegającej np. na wykazaniu w sprawozdaniu faktu przekazania i zagospodarowania odpadu w instalacji, która nie zagospodarowuje tego rodzaju odpadu lub zagospodarowuje, ale prowadzi inny rodzaj procesu zagospodarowania) Marszałek informował o tym gminę, która obowiązana była do przeprowadzenia czynności sprawdzająco-wyjaśniających z podmiotem, który przekazał wadliwe sprawozdanie.

W sprawie weryfikacji osiągniętych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia tworzyw sztucznych Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska SUM wyjaśnił, że nie ma w przepisach określonego odrębnego poziomu recyklingu dotyczącego wyłącznie odpadów z tworzyw sztucznych. Wskazał, że zgodnie z art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, gminy są obowiązane osiągnąć poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Zatem odpady z tworzyw sztucznych są jedną z frakcji, która poddana recyklingowi łącznie z innymi odpadami wpływa na osiągany poziom recyklingu. Poziom recyklingu gmina obliczała na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia

³⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. Dalej „ustawa o utrzymaniu czystości w gminach”.

³⁷ Aplikacja w programie MICROSOFT Access przygotowana przez pracownika Departamentu Ochrony Środowiska SUM. Program do weryfikacji danych o odpadach komunalnych był umieszczony na serwerze urzędowym i umożliwiał sprawdzenie, czy dane zawarte w sprawozdaniach przekazanych przez gminy były prawidłowe.

i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych³⁸, a weryfikacja sprawozdania gminy w tym zakresie polega na sprawdzeniu poprawności przeprowadzonych obliczeń.

(akta kontroli str. 505-506)

Najczęstsze błędy ujawnione w wyniku prowadzonej weryfikacji rocznych sprawozdań gminnych z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi dotyczyły kodów i nazw odpadu, wskazania sposobu zagospodarowania odpadów, wyliczeń, w tym poziomu recyklingu, odzysku oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

(akta kontroli str. 53)

W sprawozdaniu Marszałka z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi złożonym do Ministra Środowiska za 2018 r. wykazane zostały dane o wielkości odpadów zagospodarowanych przez „zbieranie”³⁹. Wzór sprawozdania wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta składanego do marszałka wprowadzony w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi⁴⁰ nie przewidywał tymczasem takiej formy zagospodarowania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 69)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska ŚUM wyjaśnił: „Sprawozdanie Marszałka Województwa Śląskiego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r. zostało sporządzone na podstawie rozporządzenia w sprawie wzorów sprawozdań, które zaczęło obowiązywać od 8 września 2018 r. W okresie sprawozdawczym 2018 r. obowiązywało również rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 934), zgodnie z którym podmioty odbierające odpady komunalne sporządzały sprawozdanie do gmin za I półrocze 2018 r. Wzór zamieszczony w tym rozporządzeniu definiował sposób

³⁸ Dz. U. poz. 2167.

³⁹ W sprawozdaniu, pod sposobem zagospodarowania odpadów komunalnych nazwanym „zbieranie” zostały ujęte następujące odpady komunalne: nieulegające biodegradacji (żużle, popioły paleniskowe – kod 10 01 01) w ilości 631,88 Mg, opakowania z tworzyw sztucznych (kod 15 01 02) w ilości 228,856 Mg, opakowania z metali (kod – 15 01 04) w ilości 1271,614 Mg, zmieszane odpady (kod - 15 01 06) w ilości 532,38 Mg, opakowania ze szkła (kod - 15 01 07) w ilości 6735,782 Mg, opakowania zawierające (kod -15 01 10) w ilości 6,286 Mg, zużyte opony (kod - 16 01 03) w ilości 206,073 Mg, odpady betonu oraz gruz betonowy (kod - 17 01 01) w ilości 59,08 Mg, zmieszane odpady z betonu (kod - 17 01 07) w ilości 542,8 Mg, tworzywa sztuczne (kod - 17 02 03) w ilości 0,66 Mg, odpadowa papa (kod - 17 03 80) w ilości 10,334 Mg, aluminium (kod - 17 04 02) w ilości 2,863 Mg, żelazo i stal (kod - 17 04 05) w ilości 32,195 Mg, materiały izolacyjne inne (kod - 17 06 04) w ilości 2,28 Mg, zmieszane odpady z budowy (kod - 17 09 04) w ilości 18,38 Mg, lampy fluorescencyjne i inne (kod - 20 01 21) w ilości 0,146 Mg, urządzenia zawierające freony (kod - 20 01 23) w ilości 51,24 Mg, oleje i tłuszcze inne (kod - 20 01 26) w ilości 0,21 Mg, farby, tusze, farby drukarskie (kod - 20 01 27*) w ilości 10,69 Mg, leki cytostatyczne i cytostatyczne (kod - 20 01 31) w ilości 1,79 Mg, leki inne (kod - 20 01 32) w ilości 13,365 Mg, baterie i akumulatory łącznie (kod - 20 01 33) w ilości 6,43 Mg, zużyte urządzenia elektryczne (kod - 20 01 35) w ilości 90,396 Mg, metale (kod – 20 01 40) w ilości 26,54 Mg, inne niewymienione frakcje (kod - 20 01 99) w ilości 744,18 Mg, odpady wielkogabarytowe (kod - 20 03 07) w ilości 34,05 Mg, odpady komunalne (kod - 20 03 99) w ilości 283,860 Mg, inne niewymienione frakcje (kod - ex 20 01 99) w ilości 3 987,47 Mg, Opakowania z papieru i tektury (kod - 15 01 01) w ilości 1 090,264 Mg, opakowania z drewna (kod - 15 01 03) w ilości 5,280 Mg, opakowania wielomateriałowe (kod - 15 01 05) w ilości 8,24 Mg, papier i tektura (kod – 20 01 01) w ilości 42,499 Mg i odpady z targowisk (kod - 20 03 02) w ilości 47,4 Mg. Wszystkie te odpady zostały przekazane do instalacji. Łączna masa ww. odpadów wynosiła w 2018 r. 17 013,491 Mg.

⁴⁰ Dz. U. poz.1627, dalej „rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań”.

zagospodarowania odpadów komunalnych i dopuszczał <zbiwanie> w przypadku: *Jeżeli podmiot wypełniający sprawozdanie nie posiada informacji o dalszym przekazaniu odpadów należy wpisać <zbiwanie>*. Sprawozdanie Marszałka zostało sporządzone na podstawie sprawozdań przedłożonych przez gminy, które łączyły dane za I i II półrocze 2018 r. od podmiotów odbierających odpady komunalne, stąd w sposobie zagospodarowania odpadów komunalnych pojawia się jako sposób zagospodarowania <zbiwanie>".

(akta kontroli str. 142)

Marszałek przesłał do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Katowicach⁴¹ informacje o nieosiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu odpadów komunalnych frakcji PTMS przez jedną gminę⁴² w 2017 r. i przez 10 gmin⁴³ w 2018 r.

(akta kontroli str. 48, 142, 144, 495-496)

B. Odpady inne niż komunalne

Według stanu na dzień 8 stycznia 2020 r. na obszarze województwa śląskiego działało 1 990 podmiotów posiadających zezwolenie na gospodarowanie odpadami⁴⁴, w tym odpadami z tworzyw sztucznych. Sprawozdania za lata 2017-2018 złożyło (odpowiednio): 142 i 146 podmiotów działających w zakresie odzysku (procesy R3-R15) oraz dwa i trzy podmioty działające w zakresie unieszkodliwiania (procesy D5, D10 i D13). Natomiast w zakresie wytwarzania odpadów łącznie za ww. lata⁴⁵ sprawozdania złożyły 2653 podmioty, a w zakresie zbierania odpadów - 359 podmiotów.

(akta kontroli str. 69, 654)

W kwestii wypełnienia przez przedsiębiorców z terenu województwa śląskiego obowiązku składania za lata 2017-2019 sprawozdań dotyczących odpadów innych niż komunalne, Zastępca Dyrektora Departamentu Oplat Środowiskowych SUM wyjaśniła: „Z uwagi na brak w latach 2017–2018 dostępu do danych obejmujących wszystkich przedsiębiorców, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy o odpadach, Marszałek nie był w stanie określić, czy wszyscy zobowiązani do tego przedsiębiorcy złożyli za ten okres wymagane sprawozdania (zestawienia)”⁴⁶. Wskazała także, że sprawozdania te mają charakter deklaracyjny, tzn. przedsiębiorca powinien samodzielnie, bez wezwania, złożyć roczne sprawozdanie na temat gospodarki odpadami w wymaganym zakresie, samodzielnie odpowiadając za rzetelność zamieszczonych danych. Niemniej jednak w przypadku otrzymania informacji o niezłożeniu wymaganego sprawozdania o gospodarce odpadami na

⁴¹ Dalej „WIOŚ”.

⁴² W Gminie Niegowa recyklingiem objęto 17% odpadów PTMS przy wymaganych 20%. Informacja została przesłana pismem z dnia 18 grudnia 2018 r. w odpowiedzi na pismo skierowane do Marszałka Województwa Śląskiego przez WIOŚ z dnia 3 grudnia 2018 r..

⁴³ Gminy które nie osiągnęły wymaganych 30% poziomu recyklingu (frakcje: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło): Blachownia (19%), Koszarawa (25%), Kruszyna (23%), Miedźna (28%), Miedźno (25%), Niegowa (17%), Poręba (27%), Przyrów (24%), Zawiercie (24%) i Żory (28%). Informacja została przesłana pismem z dnia 28 stycznia 2020 r. w odpowiedzi na pismo skierowane do Marszałka Województwa Śląskiego przez WIOŚ z dnia 24 stycznia 2020 r.

⁴⁴ Decyzje dotyczyły następujących rodzajów gospodarowania: wytwarzanie, odzysk, unieszkodliwianie, zbieranie.

⁴⁵ Niektóre z podmiotów wytwarzających oraz zbierających odpady składały po kilka sprawozdań ze względu na liczne oddziały działające na terytorium województwa śląskiego.

⁴⁶ Brak możliwości zweryfikowania spełnienia przez przedsiębiorców wymogu dotyczącego złożenia rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami wynikał m.in. z tego, że SUM nie miał danych o wydanych zezwoleniach przez inne uprawnione do tego organy (starostowie lub prezydenci miast na prawach powiatu).

skutek kontroli przeprowadzonych przez pracowników ŚUM bądź WIOŚ podejmowane były działania dyscyplinujące polegające na zobowiązaniu podmiotu do przedłożenia stosownych dokumentów w terminie 14 dni.

(akta kontroli str. 499-500)

W celu ujednolicenia sposobu prezentacji danych w sprawozdaniach oraz udzielenia wsparcia przedsiębiorcom w zakresie sporządzania sprawozdań, w ŚUM zrealizowano cykl szkoleń dla przedsiębiorców. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM szkolenia prowadzone i organizowane były cyklicznie przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska. Na szkoleniach były omawiane zmiany wprowadzone ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴⁷ z uwzględnieniem obowiązków prowadzenia przez przedsiębiorców kampanii edukacyjnych oraz udzielania pomocy *de minimis*. Zostały również zaprezentowane praktyczne przykłady wyliczania opłaty za korzystanie ze środowiska, opłaty produktowej oraz sporządzania zbiorczych zestawień o wytwarzanych odpadach i prowadzenia ewidencji z tym związanej.

Ponadto na stronie internetowej ŚUM⁴⁸ udostępniono przedsiębiorcom obowiązujące w poszczególnych latach formularze, stawki opłat oraz poziomy odzysku i recyklingu niezbędne do sporządzenia sprawozdań w zakresie wprowadzanych produktów w opakowaniach na rynek polski. Jednocześnie udostępniony został aktywny formularz do wyliczenia opłaty produktowej, który umożliwia w sposób przejrzysty i uproszczony wywiązanie się z ustawowego obowiązku.

(akta kontroli str. 147-148)

Marszałek zapewnił weryfikację sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, złożonych przez przedsiębiorców za lata 2017-2018. Sposób jej przeprowadzania był określony w *Instrukcji szczegółowej – weryfikacja sprawozdań – zbiorcze zestawienia danych o wytwarzanych odpadach*, stanowiącej Załącznik nr 4 do *Procedury operacyjnej - weryfikacja sprawozdań* opracowanej przez Departament Opłat Środowiskowych ŚUM. Korzystano przy tym z aplikacji informatycznej stosowanej do prowadzenia WSO. Weryfikacja polegała na sprawdzeniu w szczególności:

- zezwolenia posiadanego przez podmiot w zakresie gospodarki odpadami i terminu jego obowiązywania zezwolenia,
- klasyfikacji rodzaju prowadzonej działalności w zakresie gospodarki odpadami,
- zastosowanej klasyfikacji procesów odzysku i unieszkodliwiania oraz zastosowanych jednostek miar,

Dokonywano jej na podstawie danych uprzednio wprowadzonych w WSO oraz dostępnych publicznie rejestrów⁴⁹ oraz Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej.

Dodatkowo, weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach, w tym dotyczących osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu, (w zakresie zadań będących w kompetencji Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM), polegała na sprawdzeniu poprawności wyliczonej przez podmiot opłaty produktowej oraz

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 542 ze zm., dalej „ustawa o gospodarce opakowaniami”.

⁴⁸ Adres strony: https://bip.slaskie.pl/sprawy_w_urzedzie/spis_procedur/ochrona_srodowiska_1/informacja-o-opakowaniach.html

⁴⁹ Na stronie internetowej <https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx>,

zastosowanej przez podmiot odpowiedniej metodyki obliczeniowej, wynikającej z aktów wykonawczych do ustawy o gospodarce opakowaniami.

(akta kontroli str. 36, 38, 39, 44, 46-47)

1.3. Możliwość identyfikacji ilości oraz sposobu zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych na podstawie danych sprawozdawczych

W 2017 r. odebrano i zebrano z terenu województwa śląskiego 1 629 011,725 ton odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 58,6% stanowiły odpady zmieszane, a 8,1% łącznie odpady frakcji PMTS, z tego: 1,8% z papieru i tektury⁵⁰, 0,1% z metalu⁵¹, 3,7% ze szkła⁵² i 2,5% z tworzyw sztucznych⁵³.

W 2018 r. odebrano i zebrano z terenu województwa śląskiego 1 721 759,717 ton odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17), w tym 55,6% stanowiły odpady zmieszane, a 12,7% łącznie odpady frakcji PMTS, z tego: 3,8% z papieru i tektury, 1,5% z metalu, 4,3% ze szkła i 3,2% z tworzyw sztucznych.

W 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła zarówno ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych (o 5,7%), jak również odpadów z tworzyw sztucznych (o 31,6%, z 41 340,579 ton w 2017 r. do 54 394,773 ton w 2018 r.). Szybszy przyrost ilości odpadów z tworzyw sztucznych niż w przypadku łącznej masy odpadów komunalnych wynikał m.in. z poprawy skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów, ale także może wskazywać na rosnącą konsumpcję wyrobów plastikowych w gospodarstwach domowych. Na zwiększenie całkowitej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych oraz odpadów z tworzyw sztucznych miało również wpływ uwzględnienie w sprawozdaniu za 2018 r. danych z punktów skupu. Porównując dane za 2017 r. i 2018 r., z wyłączeniem odpadów zebranych w 2018 r. w punktach skupu, można stwierdzić, że w 2018 r. wystąpił: wzrost ilości wszystkich odebranych i zebranych odpadów komunalnych o 2,1% (z 1 629 011,725 ton w 2017 r. do 1 662 688,797 ton w 2018 r.), wzrost ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych o 18,9% (z 41 340,579 ton w 2017 r. do 49 141,244 ton w 2018 r.).

Z danych zbiorczych o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r. wynika, że udział poszczególnych form zagospodarowania odpadów w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych przez gminy województwa śląskiego kształtował się następująco:

- dla wszystkich frakcji odpadów (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
 - w 2017 r.: 73,4% inne procesy odzysku, 14,3% recykling, 10,5% procesy unieszkodliwiania, 0,1% magazynowanie, 1,8% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie,
 - w 2018 r.: 76,3% inne procesy odzysku, 15,3% recykling, 0,4% magazynowanie, 8% procesy unieszkodliwiania,
- dla odpadów z tworzyw sztucznych (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych):
 - w 2017 r.: 94,2% inne procesy odzysku, 4,3% recykling, 0,5% magazynowanie, 1% brak informacji o sposobie zagospodarowania – zbieranie,

⁵⁰ Kody: 15 01 01 oraz 20 01 01.

⁵¹ Kody: 15 01 04 oraz 20 01 40.

⁵² Kody: 15 01 07 oraz 20 01 02.

⁵³ Kody: 15 01 02 oraz 20 01 39.

- w 2018 r.: 94,2% inne procesy odzysku, 5,1% recykling, 0,7% magazynowanie.

W przypadku zdecydowanej większości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, w tym także odpadów z tworzyw sztucznych, jako sposób zagospodarowania wskazane zostały inne procesy odzysku, w których dominujący udział miał proces przejściowy, niestanowiący ostatecznego sposobu zagospodarowania odpadów, tj. proces oznaczony kodem R12⁵⁴. Udział masy odpadów, dla których wskazano jako sposób zagospodarowania proces R12 w łącznej masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych wynosił: 73,5% (1 197 000,235 ton) w 2017 r. oraz 76,3% (1 314 085,607 ton) w 2018 r. W przypadku odpadów z tworzyw sztucznych wskaźniki te kształtowały się na poziomie 94,2% (38 942,985 ton) w 2017 r. oraz 94,2% (51 229,255 ton) w 2018 r.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje należy uznać, że obowiązujący system sprawozdawczy w zakresie odpadów komunalnych nie zapewniał możliwości uzyskania pełnych informacji o wytworzonej ilości oraz o ostatecznym sposobie pełnego i ostatecznego zagospodarowania znacznej części odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych, ponieważ:

- w sprawozdaniach nie dokonuje się ustalenia (szacunkowego) całkowitej ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych, a dane sprawozdawcze w tym zakresie dotyczą jedynie selektywnie odebranych i zebranych odpadów, co nie uwzględnia ilości tych odpadów znajdujących się w odpadach zmieszanych,
- brak jest szczegółowych danych o rezultatach procesów przetwarzania odpadów w instalacjach, wskazujących jakie ilości odpadów materiałowych (papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne) zostały ostatecznie wytworzone wtórnice (wysortowane m.in. z odpadów zmieszanych) po zakończeniu tych procesów oraz pełnych⁵⁵ danych dotyczących dalszego (ostatecznego) sposobu zagospodarowania tych odpadów.

Na potrzeby kontroli NIK skalkulowano, że w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach wtórnice wytworzono „dodatkowe” masy odpadów materiałowych w następujących ilościach:

- papier i tektura (kody: 15 01 01, 19 12 01, 20 01 01): 16 424,241 ton w 2017 r. oraz 11 781,953 ton w 2018 r.,
- szkło (kody: 15 01 07, 19 12 05, 20 01 02): 2 819,749 ton w 2017 r. oraz 3 862,517 ton w 2018 r.,
- metal (kody: 15 01 04, 19 12 02, 19 12 03, 20 01 40): 13 102,151 w 2017 r. oraz 15 961,047 ton w 2018 r.,
- tworzywa sztuczne (kody: 15 01 02, 19 12 04, 20 01 39): 4 800,996 ton w 2017 r. oraz 1 247,512 ton w 2018 r.

Wielkości te – w związku z brakiem danych np. o składzie odpadów zmieszanych - nie w pełni odzwierciedlały ilość faktycznie wytworzonych odpadów materiałowych i sposób ich zagospodarowania, nie dawały więc możliwości oceny skuteczności postępowania z tymi odpadami. Dlatego też w trakcie niniejszej kontroli oszacowano ilości wytworzonych odpadów materiałowych (odrębnie dla papieru i tektury, metalu, szkła oraz tworzyw sztucznych) i sposobów ich zagospodarowania, a także dokonano obliczeń w zakresie ilości wytworzonych odpadów komunalnych

⁵⁴ Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11.

⁵⁵ Dane wskazywane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. oraz w cz. VIIa sprawozdania za 2018 r. (Informacja o masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu województwa w danym okresie sprawozdawczym) tylko częściowo uwzględniają dodatkowo „wysortowane” (w odpowiednich instalacjach) odpady materiałowe, tj. w tej części, w której odpady te zostały przekazane do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu.

przypadających na jednego mieszkańca województwa śląskiego (w tym również w podziale na poszczególne odpady materiałowe) i skuteczności prowadzonych procesów przetwarzania w instalacjach w odniesieniu do strumienia odpadów zmieszanych. W wyniku tych kalkulacji ustalono, że:

- a) ilość odpadów komunalnych przypadająca na jednego mieszkańca województwa (z wyłączeniem odpadów z grupy 17) zwiększyła się z 375 kg w 2017 r. do 398 kg w 2018 r., tj. o 6,1%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów w punktach skupu wzrost ten wyniósł 2,4% (do 384 kg w 2018 r.),
- b) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – obliczona na podstawie łącznej masy odpadów odebranych i zebranych selektywnie (strumień pierwotny) oraz masy odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach (strumień wtórny), ale tylko w tej części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu wzrosła z 11 kg w roku 2017 do 13 kg w roku 2018,
- c) ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oszacowano⁵⁶ na 215 323,195 ton w 2017 r. oraz 227 227,060 ton w 2018 r.,
- d) ilość odpadów z tworzyw sztucznych przypadająca na jednego mieszkańca województwa – uwzględniając oszacowaną masę wytworzonych odpadów – zwiększyła się o 2 kg z 50 kg w 2017 r. do 52 kg w 2018 r., tj. o 4%, a wyłączając dane o ilości zebranych w 2018 r. odpadów komunalnych w punktach skupu wzrost ten wyniósł 1kg w 2018 r.,
- e) skuteczność selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych⁵⁷ wyniosła 19,2% w 2017 r. oraz 23,9% w 2018 r.,
- f) skuteczność instalacji w „wysortowywaniu” odpadów z tworzyw sztucznych (m.in. z odpadów zmieszanych)⁵⁸ wyniosła 2,2% w 2017 r. oraz 0,5% w 2018 r., a biorąc pod uwagę dane z 2018 r. poziom ten był niższy niż dla metalu (30,8%) oraz dla papieru i tektury (4,9%), a także szkła (2,2%),
- g) udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:
 - recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)⁵⁹: 21,3% w 2017 r. oraz 24,3% w 2018 r.,
 - magazynowanie⁶⁰: 0,1% w 2017 r. oraz 0,2 % w 2018 r.,
 - składowanie⁶¹: 14,5% w 2017 r. oraz 18,6% w 2018 r.,

⁵⁶ Tzw. strumień teoretyczny wytworzonych odpadów materiałowych obliczono na podstawie łącznej ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych, wykazanej odpowiednio w sprawozdaniach zbiorczych o odpadach komunalnych za 2017 r. i 2018 r., z uwzględnieniem danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2016 r., poz. 784) oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności województwa.

⁵⁷ Obliczona jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

⁵⁸ Obliczona jako relacja ilości odpadów wytworzonych wtórnie w instalacjach, w części, w jakiej odpady te poddano procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu (strumień wtórny) do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

⁵⁹ Dane wskazane w cz. Va sprawozdania za 2017 r. lub w cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.

⁶⁰ Dane wskazane w cz. IIId (i IIIa – tylko w przypadku kontroli w gminach) sprawozdania za 2017 r. lub w częściach IV, Vc, VIc sprawozdania za 2018 r.

⁶¹ Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie: ilości odpadów materiałowych poddanych składowaniu, wskazanych w cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub w cz. IIIa, IIId, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r., którym przyporządkowano kody procesu zagospodarowania D1 i D5,

sumarycznej masy: odpadów zmieszanych (20 03 01) wprost przeznaczonych do składowania (cz. IIa, IIc i III sprawozdania za 2017 r. lub cz. IIIa, IIId, Vb i VIb sprawozdania za 2018 r. – kod procesu zagospodarowania D1 i D5) oraz masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIId sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym

- inne procesy (ostateczne zagospodarowanie nie jest znane)⁶²: 64,1% w 2017 r. oraz 56,9% w 2018 r.

W ogólnym ujęciu, wzrost ilości odebranych i zebranych w 2018 r. odpadów z tworzyw sztucznych, przy uwzględnieniu faktu, że do recyklingu (i przygotowania do ponownego użycia) przekazano prawie jedną czwartą całości wytworzonych odpadów tej frakcji, a trzy czwarte zagospodarowano w sposób zdecydowanie mniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii (w tym m.in. poprzez składowanie) wskazują, że aktualny sposób zagospodarowania analizowanej frakcji odpadów nie koresponduje z zasadami określonymi w art. 17 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 622-640)

Marszałek nie dysponował informacjami o tym jaka część odpadów komunalnych z tworzyw sztucznych została poddana przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza granicami kraju.

(akta kontroli str. 48c)

W latach 2017-2019 w województwie śląskim ilość wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych innych niż komunalne wyniosła:

- 286 451,88 Mg w 2017 r., z czego: 105 676,72 Mg zostało przygotowane do ponownego użycia lub recyklingu, 73,89 Mg przekształcono termicznie (z użyciem procesów R1 i D10), 201 822,44 Mg zostało przekształcone w ramach innych procesów odzysku, 448,17 Mg zostało składowane, a 25,07 Mg zostało poddane innym procesom unieszkodliwiania;
- 261 899,83 Mg w 2018 r., z czego 100 766,18 Mg zostało przygotowane do ponownego użycia lub recyklingu, 58,90 Mg przekształcono termicznie (z użyciem procesów R1 i D10), 215 858,68 Mg zostało przekształcone w ramach innych procesów odzysku, 1 547,78 Mg zostało składowane, a 827 Mg zostało poddane innym procesom unieszkodliwiania.

(akta kontroli str. 48d-48e)

odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności województwa, danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny. Zmiany w oszacowanym poziomie składowania pomiędzy 2017 r. i 2018 r. związane były przede wszystkim ze zmianą sposobu sporządzania sprawozdań w zakresie wykazywania pozostałości z sortowania i mech.-biol. przetwarzania przeznaczonych do składowania. W 2017 r. pozycja ta obejmowała odpady o kodzie 19 12 12, a w 2018 r. uwzględniano w niej dodatkowo odpady o kodach: 19 12 01, 12 12 07, 12 12 08, 19 05 03, 19 05 99, 19 06 04.

Należy przy tym wskazać, że przyjęty w analizie poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych jest poziomem szacunkowym, który w przybliżony sposób opisuje stan faktyczny. Niezależnie jednak od stopnia, w jakim ten szacunek zbliża się do rzeczywistości, to nie ma to decydującego wpływu na wynik analiz przeprowadzonych przez NIK. Ewentualne różnice w poziomie oszacowania dla tej kategorii znajdują bowiem ostateczne odzwierciedlenie odpowiednio w zmniejszeniu lub zwiększeniu poziomu określonego dla innych procesów, który finalnie również wskazuje na zagospodarowanie odpadów poprzez ich składowanie (co omówiono w kolejnym przypisie dolnym).

⁶² Dane dotyczące innych procesów stanowią kategorię wynikową, która obliczona została jako różnica pomiędzy całością a pozostałymi sposobami zagospodarowania. W praktyce należy przyjąć, że ostateczne zagospodarowanie odpadów materiałowych – w części oszacowanej przy tej kategorii – jest nieznane na tym etapie przetwarzania danych. Uwzględniając jednak, że poza recyklingiem i przygotowaniem do ponownego użycia, przekształcaniem termicznym oraz magazynowaniem (których poziomy wynikają ze sprawozdań zbiorczych o odpadach komunalnych) faktyczne możliwości zagospodarowania tych odpadów są ograniczone do przekazania ich do składowania. Dlatego też w końcowych wynikach analizy (ppkt h) założono, że zarówno oszacowany poziom składowania odpadów materiałowych, jak i poziom obliczony dla innych procesów, łącznie wskazują na składowanie, jako najbardziej prawdopodobny sposób zagospodarowania tych odpadów.

Wśród trudności/barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM wskazała:

1. Przepisy prawa, które nie zawsze są tworzone w sposób systemowy. Jeśli należy dążyć, uwzględniając hierarchię sposobów postępowania z odpadami, do możliwie wysokiego stopnia recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, odpowiednie działania powinny być prowadzone niemal na każdym etapie cyklu życia produktu, jeszcze zanim powstanie z niego odpad. Działania te powinny być realizowane przez przedsiębiorców, ale wspierane przez system prawny tworzący sprzyjające warunki. Przykładowo:

- system opłat produktowych za opakowania powinien skłaniać do zastępowania tworzyw sztucznych innymi materiałami (np. szkło, papier, materiały biodegradowalne), których recykling lub inna forma zagospodarowywania byłaby prostsza i mniej obciążająca środowisko

- system opłat produktowych za opakowania powinien zniechęcać do wykorzystywania opakowań z tworzyw sztucznych trudnych do recyklingu (np. tworzywa z niektórymi dodatkami, tworzywa trwale połączone z innym materiałem, tworzywa z materiałów, które podczas recyklingu pogarszają swoje właściwości)

- nie ma systemowego przeciwdziałania praktykom tzw. planowanego ograniczenia trwałości produktów czy projektowania ich w sposób utrudniający naprawę czy powtórne użycie części (co przyczynia się do zwiększenia strumienia odpadów)

2. Dotychczas nierozwiązany problem selektywnego zbierania odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców domów wielorodzinnych. W praktyce wyegzekwowanie poprawnego segregowania odpadów od takich osób jest bardzo trudne. Wydaje się, że zamiast groźby kary za brak obowiązkowej segregacji, skuteczniejsze byłyby „pozytywne” bodźce ekonomiczne, takie jak kaucjonowanie opakowań z tworzyw sztucznych i zapewnienie możliwości ich zwrotu, jak również systemy zachęcające do selektywnego zbierania i oddawania innych rodzajów odpadów z tworzyw sztucznych.

3. Brak rzeczywistego, osobistego zaangażowania ludzi w sprawy związane z ochroną środowiska przed odpadami, i chodzi tu zarówno o przedsiębiorców oferujących produkty, jak i ich użytkowników. Niekiedy barierę stanowi brak rzetelnej wiedzy podanej w zrozumiały dla odbiorcy sposób.

4. Istotną barierę w postaci właściwości tworzyw sztucznych jako takich. Nie wszystkie z nich nadają się do wielokrotnego recyklingu, a niektóre z nich po przetworzeniu zmieniają swoje właściwości, pogarszając walory użytkowe.

(akta kontroli str. 150-151)

1.4. Systemy teleinformatyczne wykorzystywane przez SUM do obsługi zadań związanych z gospodarką odpadami

BDO funkcjonowała w województwie śląskim od 24 stycznia 2018 r. i zawierała⁶³ rejestr podmiotów z podziałem na rodzaj wykonywanej działalności związanej z gospodarowaniem odpadami wraz z danymi danego podmiotu. BDO nie obejmowała danych sprawozdawczych podmiotów w niej wykazanych. Dane takie za lata 2018 - 2019 były gromadzone w WSO.

⁶³ Na dzień 30 stycznia 2020 r. Adres strony internetowej: <https://rejestr-bdo.mos.gov.pl/Registry/Index>

W ŚUM do zbierania oraz przetwarzania informacji o środowisku i jego ochronie, sprawozdawczości o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, naliczania opłat z tego tytułu i redystrybucji pozyskanych środków finansowych wykorzystywany był system SOZAT firmy Atmoterm SA z Opola. Oprogramowanie to służyło do zbierania i przetwarzania danych potrzebnych do weryfikacji wszystkich rodzajów opłat za korzystanie ze środowiska oraz obsługi procesu windykacji i redystrybucji środków finansowych. Decyzję o zakupie, podjął Zarząd Województwa Śląskiego, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zakup sfinansowano w całości ze środków własnych Województwa.

(akta kontroli str. 37)

1.5. Gospodarowanie opakowaniami z tworzyw sztucznych

Postanowienia art. 45 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce opakowaniami obligowały przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach do sporządzenia, a następnie przedłożenia marszałkowi województwa rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi. Sprawozdania takie przedłożyło Marszałkowi 955 podmiotów za 2017 r. oraz 941 za 2018 r. ŚUM nie posiadał wykazu wszystkich przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek z terenu Województwa Śląskiego. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM od 24 stycznia 2018 r. prowadzono w ŚUM *Rejestr wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami*. Wcześniej (tj. w 2017 r.) nie prowadzono ww. rejestru, gdyż nie był on wymagany przepisami. Dodała również, że Marszałek nie posiadał dostępu do baz danych bądź zestawień ujmujących wszystkie podmioty wprowadzające na rynek produkty w opakowaniach, w tym w opakowaniach z tworzyw sztucznych, jak również nie otrzymywał do wiadomości informacji o wydanych zezwoleniach wymaganych na wprowadzanie do obrotu szczególnych kategorii produktów (np. produkty lecznicze) lub udzielonych na podstawie przepisów ustawy o odpadach, bądź ustawy o gospodarce opakowaniami.

Departament Opłat Środowiskowych ŚUM, na podstawie wszystkich złożonych za lata 2017-2018 sprawozdań przez podmioty działające na terenie województwa śląskiego, wprowadzające na rynek produkty w opakowaniach, oszacował na potrzeby niniejszej kontroli odsetek podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych na 77% w 2017 r. i 76% w 2018 r.

(akta kontroli str. 69, 150, 499-500)

Marszałek terminowo (tj. do 30 kwietnia roku następnego) wywiązywał się z obowiązku złożenia zbiorczych sprawozdań rocznych za 2017 r. i 2018 r. o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi właściwym adresatom wskazanym w art. 237c ust. 1 ustawy o odpadach, tzn. do Ministra Środowiska oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 70, 95)

W ŚUM funkcjonowały procedury określające sposób i zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań dotyczących produktów w opakowaniach i odpadów opakowaniowych przekazywanych Marszałkowi przez przedsiębiorców pn. *Procedura operacyjna – weryfikacja sprawozdań* (Załącznik nr 2 Instrukcja

szczegółowa – weryfikacja sprawozdań – opłata produktowa IS-WER-OP)⁶⁴. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM „weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach za lata 2017 – 2018, złożonych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych, polegała na sprawdzeniu poprawności wyliczonej przez podmiot opłaty produktowej poprzez zweryfikowanie danych zawartych w sprawozdaniu, a także na sprawdzeniu zastosowanej przez podmiot odpowiedniej metodyki obliczeniowej oraz stawek opłat wynikających z aktów wykonawczych wydanych do ustawy o gospodarce opakowaniami.

(akta kontroli str. 36-47, 147, 152-181, 500)

Najczęstszymi błędami występującymi w ww. sprawozdaniach były:

- brak części danych lub ich niespójność,
- zastosowanie błędnej stawki opłaty lub błędnej metodyki obliczeniowej,
- niezaokrąglanie opłat do pełnych złotych lub zastosowanie nieaktualnych formularzy sprawozdań.

(akta kontroli str. 37)

W latach 2017-2019 nie było przypadku wydania przez Marszałka decyzji na podstawie art. 52 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami zobowiązującej przedsiębiorcę do przedłożenia ewidencji wprowadzanych do obrotu opakowań, o której mowa w art. 22 ust. 1 ww. ustawy. Wobec faktu, iż Marszałek posiada dostęp do dokumentów DPO i DPR oraz EDPO i EDPR przesyłanych przez recyklerów, w przypadku powzięcia wątpliwości co do sporządzonych sprawozdań, dokonywano porównania z dokumentami DPO oraz DPR i w razie konieczności wykonania poprawek wzywano podmiot drogą telefoniczną do złożenia korekty sprawozdania.

(akta kontroli str. 150)

W latach 2017-2019 Marszałek wywiązał się z obowiązku określonego w art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach, tzn. przeprowadzenia raz na trzy lata kontroli przedsiębiorców prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. W latach 2017-2019 przeprowadzono 60 takich kontroli⁶⁵. W wyniku badania dokumentacji 20 z nich⁶⁶ stwierdzono, że 19 kontroli odbyło się w okresie nie przekraczającym trzech lat od momentu wystawienia przez recyklera dokumentów DPR lub DPO. W jednym przypadku kontrola jeszcze się nie odbyła, ponieważ wybrany do badania podmiot złożył pierwszy DPR w 2018 r. Najczęstszymi nieprawidłowościami wg dokumentacji pokontrolnej były:

- niedotrzymanie 7 dniowego terminu na wystawienie DPR;
- rozbieżność masy przyjętych w poszczególnych latach mas odpadów wynikającej z KEO i KPO;

⁶⁴ Wdrożona Zarządzeniem nr 5 Dyrektora Wydziału Opłat Środowiskowych SUM w sprawie Wprowadzenia Procedury Weryfikacji Sprawozdań PO-WER z dnia 5 września 2019 r. Wcześniej w latach 2017 – 2019 w Wydziale Ochrony Środowiska SUM funkcjonowały następujące procedury określające sposób i zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań sporządzanych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach pn. „Procedura operacyjna – weryfikacja sprawozdań”, „Instrukcja szczegółowa – weryfikacja sprawozdań – opłata produktowa” wprowadzone zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska nr 01/2016 z dnia 17 marca 2016 r., nr 13/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. oraz nr 15/2017 z dnia 10 lipca 2017 r.

⁶⁵ W latach 2016-2019 do SUM od 66 przedsiębiorców wpłynęły dokumenty potwierdzające odzysk (DPO) lub dokument potwierdzający recykling (DPR).

⁶⁶ Do badania wybrano losowo 20 podmiotów spośród 34, które w 2018 r. przysłały do Marszałka dokumenty DPO bądź DPR).

- niezłożenie stosownych sprawozdań,
- niezapewnienie przeprowadzenia rocznego audytu zewnętrznego za rok 2017, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami.

Zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o gospodarce opakowaniami odpadach WIOŚ był informowany przez Marszałka o nieprawidłowościach stwierdzonych przez pracowników ŚUM w trakcie kontroli. Do czasu niniejszej kontroli Marszałek nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 53 a ustawy o gospodarce opakowaniami, zgodnie z którym marszałkowie województw współpracują ze sobą przy wykonywaniu przepisów ustawy, w szczególności marszałek województwa, który nie jest właściwy do przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, może zwrócić się do właściwego marszałka województwa o przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy bądź o wykreślenie go z rejestru. Ponadto Marszałek terminowo realizował obowiązek wynikający z art. 53 ust. 6 ustawy o gospodarce opakowaniami, tzn. składał do Ministra Środowiska informacje o wynikach kontroli prowadzonych u przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych oraz eksportujących bądź dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych.

(akta kontroli str. 267-310)

Sprawozdania i inne dokumenty składane Marszałkowi przez przedsiębiorców prowadzących gospodarkę opakowaniami były przechowywane w formie elektronicznej i papierowej. Dokumenty w formie papierowej przechowywane były w podziale na powiaty, natomiast dokumentację przekazywane w formie elektronicznej gromadzone były w bazie danych WSO. Na dzień 10 kwietnia 2020 r. w systemie BDO nie funkcjonował moduł sprawozdawczości dla przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach. Marszałek nie posiadał wiedzy na temat przyczyn niepełnej funkcjonalności systemu, ani też o terminach udostępnienia brakujących modułów. Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM w wyjaśnieniu stwierdziła, iż 31 stycznia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁶⁷, która m.in. wprowadziła przesunięcie terminów składania tych sprawozdań w wersji elektronicznej za rok 2019 do 30 czerwca 2020 r.

W celu gromadzenia powyższych danych w ŚUM wykorzystywano WSO, będący składową zintegrowanego systemu bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. System ten został wykonany na zamówienie Ministra Środowiska dla Ministerstwa Środowiska i 16 urzędów marszałkowskich oraz sfinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 150, 260-266, 619-620)

Łączna masa opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty przez przedsiębiorców mających siedzibę na terenie województwa wyniosła 12424,4532 Mg (w tym 2 828,5368 Mg opakowań z tworzyw sztucznych) w 2017 r. i 8 972,8581 Mg (w tym 2 128,1202 Mg opakowań z tworzyw sztucznych) w 2018 r.

W 2017 r. masa poddanych odzyskowi odpadów opakowaniowych wyniosła ogółem 36 928,53 Mg, natomiast recyklingowi poddano 36 818,457 Mg odpadów opakowaniowych (w tym 28 521,972 Mg z tworzyw sztucznych). Z kolei w 2018 r. masa poddanych odzyskowi odpadów opakowaniowych wyniosła ogółem 9 262,614

⁶⁷ Dz. U. poz. 150.

Mg, a recyklingowi 32 880,478 Mg. (w tym 4 430,765 Mg odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi) w 2018 r.

Osiągnięte poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych wyniosły odpowiednio: w 2017 r.: 299,3% i 298,4% (w tym poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych: 1031,6%), a w 2018 r.: 124,9% i 443,3% (w tym poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych: 243,0%).

Zgodnie natomiast z danymi z korekty sprawozdania zbiorczego za 2018 r., łączna masa opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty przez przedsiębiorców mających siedzibę na terenie województwa wyniosła 9 528,2721 Mg odpadów podlegających obowiązkowi odzysku ogółem oraz 9 528,0721 Mg odpadów podlegających obowiązkowi recyklingu ogółem (w tym 2 435,7202 Mg opakowań z tworzyw sztucznych podlegających obowiązkowi recyklingu).

Łączna masa poddanych odzyskowi i recyklingowi odpadów opakowaniowych w 2018 r. wyniosła odpowiednio: 11 926,592 Mg i 11 921,952 Mg (w tym 4 512,239 Mg odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi).

Osiągnięte poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych wyniosły odpowiednio 145,1% i 145,1% (w tym poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych: 233,3%).

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM „Wykazywane w sprawozdaniach poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych mogą przekraczać 100%, gdyż podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach mają możliwość przekazania do odzysku większej masy odpadów opakowaniowych niż masa opakowań wprowadzanych wraz z produktami na rynek. Sytuacja taka wynika m.in. z faktu, że część recyklerów jest jednocześnie wprowadzającymi produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych. Podmioty te wykazują zatem w sprawozdaniach całą ilość poddanych recyklingowi odpadów opakowań z tworzyw sztucznych zebranych z rynku (pomniejszone o masy odpadów ujętych w wydanych dokumentach DPR), wprowadzając jednocześnie na rynek produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych o masie stanowiącej niewielki procent w stosunku do całkowitej ilości zebranych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych”.

(akta kontroli str. 76, 80-81, 100, 104-105, 120, 124)

Wysokość opłat produktowych wniesionych przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami⁶⁸ wyniosła 564 580 zł w 2017 r. i 436 264 zł w 2018 r. SUM nie miał możliwości wskazania wysokości opłat wniesionych przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganego wskaźnika recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM wyjaśniła, że „Nie ma możliwości podziału wpłaty na poszczególne frakcje materiałowe (tj. tworzywa sztuczne, metale, papier, drewno itd.) wynikające ze złożonego przez podmiot sprawozdania OŚ OP, gdyż opłata wnoszona jest przez podmioty jako kwota łączna do zapłaty i jest rozliczana w module księgowym z łączną kwotą należności z tytułu opłaty produktowej, transmitowaną z modułu weryfikacyjnego. W związku z powyższym nie ma również możliwości sporządzenia raportu zawierającego dane

⁶⁸ Zgodnie z tym artykułem wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewnić odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju, jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty.

dotyczących wniesionych opłat przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganego wskaźnika recyklingu dla odpadów opakowań z tworzyw sztucznych. Według wyjaśniającej powyższy sposób dokonywania opłat był zgodny z art. 36 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami, który stanowił, że opłata produktowa jest wnoszona jako łączna kwota do zapłaty, wynikająca ze złożonego przez podmiot sprawozdania OŚ OP. Przepis ten stanowi, iż opłata produktowa jest wnoszona na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego opłata dotyczy. Nie wskazuje więc jednoznacznie na łączną wpłatę wszystkich opłat przez podmiot wprowadzający produkty w opakowaniach. W opinii NIK przyjęty system sprawozdawczy i ewidencyjny nie zapewniał możliwości skutecznego monitorowania realizacji obowiązków przez podmioty prowadzące gospodarkę opakowaniami, w tym wykonujących zadania z zakresu zagospodarowania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 49-50, 501)

Marszałek monitorował rezultaty osiągane przez przedsiębiorców w zakresie realizacji obowiązków wynikających z art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami na podstawie składanych sprawozdań. Weryfikacja prawidłowości naliczenia i wnoszenia opłaty produktowej przez podmioty do tego zobowiązane była prowadzona w oparciu o przyjęte w ŚUM procedury w sprawie weryfikacji. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości bądź w przypadku zaistnienia uzasadnionych wątpliwości Marszałek wzywał podmiot do korekty sprawozdania i udzielenia stosownych wyjaśnień. Dodatkowo poprzez analizę przesłanych przez podmioty dokumentów potwierdzających odzysk i recykling odpadów opakowaniowych (tzw. DPO i DPR) weryfikowano, zadeklarowane w sprawozdaniach, osiągnięcie poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

(akta kontroli str. 501)

Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM wyjaśniła, że „Z uwagi na brak dostępu do baz danych, bądź zestawień ujmujących wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę opakowaniami, nie można ustalić, czy wszystkie podmioty do tego zobowiązane wywiązały się z obowiązku rozliczenia opłaty produktowej”. Ponadto dodała, że większość przedsiębiorstw prowadzących taką działalność preferuje wypełnianie obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁶⁹, za pośrednictwem organizacji odzysku, o której mowa w art. 5 ww. ustawy. Marszałek nie otrzymywał kompleksowej, całościowej informacji o tym, które konkretnie podmioty zawarły stosowne umowy z organizacjami odzysku. Dodała również, że w ramach posiadanych narzędzi podejmowane były działania mające na celu doprowadzenie do sytuacji, aby maksymalnie duża część podmiotów prowadzących gospodarkę opakowaniami wywiązywała się z obowiązku rozliczenia opłaty produktowej. W celu podniesienia świadomości wśród przedsiębiorców w powyższym zakresie, pracownicy ŚUM prowadzili bezpłatne szkolenia, publikowali informacje na stronie internetowej urzędu, jak również kontrolowali spełnianie tego obowiązku w trakcie prowadzonych przez Departament Opłat Środowiskowych ŚUM kontroli oraz wykorzystywali informacje przekazywane przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 501)

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r., poz.1932 ze zm.

Odsetek podmiotów⁷⁰ wprowadzających produkty w opakowaniach, które osiągnęły poziomy odzysku i recyklingu dla odpadów opakowaniowych wymagane na podstawie art. 20 i załącznika nr 1 do ustawy o gospodarce opakowaniami wyniósł w kolejnych latach:

- 2017 r.: 37,7% (odzysk⁷¹) i 37,7% (recykling⁷²);
- 2018 r.: 62,0% (odzysk⁷³) i 41,0% (recykling⁷⁴).

Odsetek podmiotów, które osiągnęły wymagany poziom recyklingu dla odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w ww. okresie wyniósł odpowiednio 6,2%⁷⁵ i 7,3%⁷⁶.

Wysokość opłat produktowych wniesionych w 2017 r. i 2018 r. przez podmioty, które nie osiągnęły wymaganych poziomów odzysku i recyklingu dla odpadów opakowaniowych wyniosła odpowiednio: 564 580 zł i 436 264 zł.

W latach 2017-2018 Marszałek nie wydawał decyzji odnośnie zaległości z tytułu opłaty produktowej.

Wysokość zaległości podmiotów, które nie osiągnęły wymaganych poziomów odzysku i recyklingu wyniosła w latach 2017-2018, odpowiednio 13 283,75 zł oraz 15 079,04 zł. Zaległości te zostały uregulowane.

(akta kontroli str. 49-50)

Wysokość przekazanych wpływów⁷⁷ z tytułu opłaty recyklingowej wniesionej na rachunek bankowy ŚUM na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 8 138 016,67 zł (wraz z odsetkami bankowymi)⁷⁸. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM przepisy wprowadzone w 2019 r. nie zobowiązały przedsiębiorców do prowadzenia sprawozdawczości, która umożliwiłaby marszałkom województw weryfikację właściwej wysokości wniesionych opłat, czy też ocenę liczby (masy) toreb z tworzywa, które podlegały opłacie. W dniu 1 września 2019 r. weszła w życie zmiana ustawy o odpadach, która m.in. wprowadziła zmiany w art. 73. w zakresie nałożenia obowiązków sprawozdawczych na przedsiębiorców prowadzących jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, w której są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami. Sprawozdania te miały być sporządzane i składane za pośrednictwem indywidualnego konta w „Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”⁷⁹ w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw termin ten został wydłużony do dnia 30 czerwca 2020 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM wskazała, że na dzień 11 lutego 2020 r., w bazie danych BDO nie opublikowano jeszcze wzoru sprawozdań w zakresie opłaty recyklingowej za torby na zakupy z tworzywa sztucznego. Powyższe przepisy uniemożliwiały w jej ocenie

⁷⁰ W stosunku do łącznej liczby podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach w danym roku, mających siedzibę na obszarze województwa, tj. 1317 w 2017 r. i 945 w 2018 r..

⁷¹ 496 podmiotów.

⁷² 496 podmiotów.

⁷³ 586 podmiotów.

⁷⁴ 387 podmiotów.

⁷⁵ 81 podmiotów.

⁷⁶ 69 podmiotów.

⁷⁷ Wpływy przekazane w: 99% do budżetu państwa i 1% do budżetu województwa.

⁷⁸ Z czego: 11 927,37 zł to odsetki zgromadzone na rachunku bankowym, 80.112,21 zł to dochód budżetu samorządu województwa (1%), a 7 943 109,61 zł to dochód budżetu państwa (99%). Pozostała kwota 114 794,85 zł to środki do zwrotu, do wyjaśnienia, nadpłaty lub, przeksięgowania..

⁷⁹ Dalej „BDO”.

zweryfikowanie prawidłowości naliczenia i wnoszenia opłaty recyklingowej za rok 2019. Dodała, że możliwe jest jedynie oparcie się na deklaracji podmiotu i opisie przelewów, wykonanych zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi na stronie ŚUM.

Marszałek sprawdzał wpłaty za 2018 r. wniesione po terminie płatności, tj. po 15 marca 2019 r. Sprawdzenie polegało na analizie opisu przelewu oraz progów maksymalnych kwot wpłat, od których odsetki za zwłokę są należne, a następnie przeprowadzono postępowanie wyjaśniające dotyczące ustalenia należności głównej i jej przypisania na kartotekę podmiotu. W celu ułatwienia powyższych czynności na stronie internetowej ŚUM opublikowano, poza numerem rachunku bankowego, również sugerowany wzorzec opisu przelewu⁸⁰.

(akta kontroli str. 502-503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

2. Działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych

Liczba podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach realizujących obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych wynosiła: 1 027 w 2017 r. (z tego 665 realizowała kampanie samodzielnie, a 362 za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań) oraz 580 podmiotów⁸¹ realizujących ten obowiązek samodzielnie w 2018 r. Za 2018 r. ŚUM nie posiadał danych odnoszących się do liczby przedsiębiorców, którzy realizowali ten obowiązek za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM, zgodnie z art. 237b ust. 2 ustawy o odpadach, podmioty mające umowy z organizacjami odzysku opakowań nie były zobowiązane od 2017 r. do sporządzania sprawozdań z kampanii edukacyjnych realizowanych przez organizacje odzysku opakowań, ponieważ działania te były wykazywane przez te organizacje w ich sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 51, 148-149, 543-616, 619-620)

Z danych przedstawionych przez ŚUM wynikało, że wartość kampanii przeprowadzonych samodzielnie przez podmioty wyniosła w latach 2017 i 2018 odpowiednio 208 508 zł i 211 485 zł.

(akta kontroli str. 51)

⁸⁰ Adres: https://bip.slaskie.pl/sprawy_w_urzedzie/spis_procedur/ochrona_srodowiska_1/oplata-recyklingowa-za-lekkie-torby-na-zakupy-z-tworzywa-sztucznego.html
https://bip.slaskie.pl/sprawy_w_urzedzie/spis_procedur/ochrona_srodowiska_1/oplata-recyklingowa-za-lekkie-torby-na-zakupy-z-tworzywa-sztucznego.html

⁸¹ Wszystkie wykazane podmioty miały swoją siedzibę na terenie województwa śląskiego. Natomiast część podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach z terenu województwa śląskiego zlecało prowadzenie kampanii edukacyjnych organizacjom odzysku opakowań mającym siedzibę poza terenem województwa śląskiego.

Odnosząc się do pytania o weryfikację prawidłowości wykazanej w rocznych sprawozdaniach składanych przez przedsiębiorców kwoty przeznaczonej na publiczne kampanie edukacyjne stanowiącej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych przez podmiot do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym, Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM wyjaśniła: „Podmiot wprowadzający produkty w opakowaniach deklaruje w sprawozdaniu minimalną wysokość środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne oraz wysokość środków przeznaczonych na publiczne kampanie edukacyjne. ŚUM nie dysponuje dokumentami źródłowymi, które pozwalałyby na zweryfikowanie prawidłowości kwoty wskazanej w sprawozdaniach. W szczególności brak jest podstaw prawnych żądania od przedsiębiorcy informacji (sprawozdań) o wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w danym roku kalendarzowym”. Dodała również, że w przypadku powierzenia organizacji odzysku opakowań realizacji obowiązku w zakresie publicznych kampanii edukacyjnych, podmiot wprowadzający produkty w opakowaniach wskazywał w sprawozdaniu jedynie nazwę organizacji odzysku opakowań, której zlecono realizację tych obowiązków. W związku z powyższym ze sprawozdania nie wynikało, jaka kwota została przeznaczona na realizację kampanii edukacyjnych. Wskazała także na brak podstaw prawnych żądania od podmiotu ustalenia wartości netto opakowań wprowadzonych na rynek, w wyniku czego nie przeprowadzano kontroli w tym zakresie oraz nie weryfikowano tych wartości.

(akta kontroli str. 145, 148)

W sprawozdaniach składanych za lata 2017-2018 Marszałkowi przez jedną organizację odzysku opakowań działającą na terenie województwa śląskiego, w części dotyczącej przedsiębiorców, od których organizacja przejęła obowiązek określony w art. 17 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami, wykazano 16 podmiotów w 2017 r. (w tym trzy z terenu województwa śląskiego) i 13 w 2018 r. (w tym trzy z terenu województwa śląskiego). W ww. sprawozdaniach organizacja podała minimalną wysokość środków, jaką należało przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne, która wynosiła odpowiednio 4 567,09 zł i 1 402,93 zł oraz wysokość zadeklarowanych środków na publiczne kampanie edukacyjne w wysokości odpowiednio 4 579,00 zł i 1 405,00 zł.

(akta kontroli str. 543-616)

ŚUM nie dysponował dokumentami źródłowymi, na podstawie których mogłaby być weryfikowana poprawność wyliczenia kwoty wykazanej w rocznych sprawozdaniach składanych przez organizację odzysku opakowań, stanowiącej 5 % przychodów tych podmiotów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejęcia od wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązków uzyskania odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu Opłat Środowiskowych ŚUM, brak było podstaw prawnych żądania od podmiotu dokumentacji potwierdzającej prawidłowość wyliczonej kwoty przeznaczonej na prowadzenie kampanii edukacyjnych, co skutkowało brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli w tym zakresie oraz weryfikacji tych kwot.

(akta kontroli str. 146, 149)

Marszałek nie dysponował dokumentami źródłowymi umożliwiającym weryfikację celów, na które faktycznie przeznaczano deklarowane przez przedsiębiorców oraz organizację odzysku opakowań środki na prowadzenie publicznych kampanii

edukacyjnych. Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM wyjaśniła, że obowiązujące przepisy prawa nie dawały Marszałkowi możliwości żądania sprawozdań w zakresie sposobu realizacji publicznych kampanii edukacyjnych przez przedsiębiorców, gdyż art. 53 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami wskazuje, że marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ww. ustawy w zakresie objętym jego właściwością, a to ogranicza uprawnienia kontrolne do konkretnych zagadnień. W związku z brakiem skonkretyzowanych uprawnień w tym zakresie wskazała, że do takich kontroli upoważnione są Inspekcja Ochrony Środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸²), czy też Inspekcja Handlowa (art. 54 ustawy o gospodarce opakowaniami). Wskazała również, że podobnie jak w ustępach od drugiego do szóstego art. 53 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami znalazły się zapisy mówiące o podmiotach podlegających kontroli marszałka, uprawnieniach przysługujących kontrolującemu, a także o sposobie postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości i o zakresie współpracy z innymi organami, konieczne jest skonkretyzowanie uprawnień do działań kontrolnych Marszałka w zakresie weryfikowania sposobu wypełniania przez przedsiębiorców obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych. Dodał również, że ze względu na podpisanie przez część przedsiębiorców umów dotyczących przeprowadzania kampanii edukacyjnych z organizacjami spoza województwa śląskiego i tam przechowywanymi dokumentacjami, do kontroli tych organizacji właściwy jest marszałek województwa, w którym znajduje się siedziba organizacji odzysku. Ponadto stwierdziła, iż z uwagi na ogólny sposób określenia obowiązku prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych oraz niezwykle szeroką definicję tego obowiązku w art. 8 pkt 13 ustawy o opakowaniach trudno zweryfikować jakość, rzetelność i adekwatność tego rodzaju działań. Możliwe byłoby tylko stwierdzenie wydatku określonej kwoty na wskazane cele.

(akta kontroli str. 146, 148-149, 620-621, 655-656)

Odnosząc się do pytania o występujące przeszkody w rozliczaniu publicznych kampanii edukacyjnych oraz weryfikacji sposobu ich prowadzenia przez przedsiębiorców i organizacje odzysku, Zastępca Dyrektora Departamentu Opłat Środowiskowych SUM podała: „Art. 8 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi definiuje publiczne kampanie edukacyjne jako każde działanie mające na celu poprawę stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, obejmujące informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi, możliwym wpływie odpadów opakowaniowych, w tym odpadów powstałych z toreb na zakupy z tworzywa sztucznego, na środowisko i zdrowie ludzi, dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych, w tym kampanie prowadzone w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Z kolei art. 19 tej ustawy precyzuje, że przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach, realizując obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, powinien przeznaczyć na ten cel co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym. Obowiązek ten można wykonać albo we własnym zakresie, albo przenieść go na

⁸² Dz. U. z 2019 r., poz. 1355 ze zm.

organizację odzysku, albo przekazać stosowną kwotę na rachunek właściwego marszałka województwa. Zatem:

- publiczną kampanią edukacyjną można określić bardzo szeroki zakres działań o bardzo różnych cechach i zmiennych cenach rynkowych;
- kwota, którą przedsiębiorca jest zobowiązany przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne lub przekazać marszałkowi województwa (2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym) nie zawsze może być łatwo określona przez przedsiębiorcę i często musi być ustalona w sposób pośredni (art. 19 ust. 4b ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi).

W sprawozdaniach, przekazywanych marszałkowi województwa przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, umieszcza się informacje (art. 73 ust. 2 pkt 2 lit. h ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach) o przeprowadzonych publicznych kampaniach edukacyjnych wraz ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na ten cel lub wysokości należnych środków, o których mowa w art. 19 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, oraz o wysokości środków, które powinny zostać przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne. Dodatkowo (art. 73 ust. 3a ustawy o odpadach) sprawozdanie organizacji odzysku opakowań zawiera dodatkowo: wykaz przedsiębiorców, od których organizacja odzysku opakowań przejęła obowiązek prowadzenia kampanii oraz informacje o przeprowadzonych przez organizację odzysku opakowań publicznych kampaniach edukacyjnych wraz ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na ten cel oraz o wysokości środków, które organizacja odzysku opakowań powinna przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne.

Powyższe informacje nie pozwalają na rzetelne rozliczanie publicznych kampanii edukacyjnych ani na rzetelną weryfikację sposobu ich prowadzenia przez przedsiębiorców i organizacje odzysku. W szczególności brakuje możliwości jednoznacznego zweryfikowania kwoty, jaka powinna być przeznaczona na kampanie, a także rzetelnej i obiektywnej oceny samych kampanii (jakość, cena, adekwatność przyjętych działań itp.).

(akta kontroli str. 146, 149-150)

2.2. Prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych przez Województwo Śląskie

W KPZPO⁸³ określono m.in. zadania urzędów marszałkowskich w zakresie kierunków działań zmierzających do realizacji celów strategicznych określonych w KPZPO. Harmonogram rzeczowo-finansowy rekomendowanych działań KPZPO przewidział dla urzędów marszałkowskich następujące działania:

- kampanie promujące sens hierarchii postępowania z odpadami (w tym: mniej konsumpcyjny styl życia)⁸⁴;
- inicjowanie i promowanie poprzez samorządy regionalne inicjatyw, konkursów dla „małoodpadowych” gmin, miast w stałych cyklicznych programach wieloletnich⁸⁵.

⁸³ Na str. 55-56.

⁸⁴ Termin realizacji – lata 2015-2019; Szacunkowe nakłady finansowe – 8,0 mln zł; Potencjalne źródło finansowania – WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania - Liczba imprez zorganizowanych w ciągu roku;

- promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia⁸⁶.

W ramach realizacji ww. działań ŚUM przeprowadził kampanię informacyjno-edukacyjną pod hasłem *Śląskie. Odzyskana energia*⁸⁷. Głównym celem kampanii było promowanie sensu hierarchii postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjnego stylu życia a także promocja i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia. Przygotowane zostały materiały dla śląskich samorządów, umożliwiające prowadzenie skutecznych, lokalnych działań informacyjno-edukacyjnych. Bezpośrednimi odbiorcami działań byli pracownicy samorządów województwa śląskiego, a docelowo mieszkańcy województwa. W ramach kampanii zainicjowany został konkurs pod hasłem *Śląskie. Odzyskana energia*, pozwalający wyłonić gminy najefektywniej realizujące zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi⁸⁸.

W związku z prowadzoną kampanią przeprowadzono trzy konferencje dla pracowników gmin⁸⁹, podczas których uczestnikom przekazano materiały informacyjno-edukacyjne w wersji cyfrowej oraz drukowanej, mające na celu ułatwienie prowadzenia działań edukacyjnych. Wśród materiałów znalazły się: broszura dla pracowników gmin, folder informacyjny dla mieszkańców, scenariusze lekcji dla nauczycieli, plakaty promujące kampanię, zawieszki oraz animacje cyfrowe. Materiały edukacyjno-informacyjne oraz animacje wraz z informacją o realizacji ww. działań zamieszczono również na stronie internetowej ŚUM⁹⁰.

(akta kontroli str. 9-13, 185-257)

W WPGO⁹¹ w rozdziale 6 *Kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami*, podrozdział 6.1 *Zapobieganie powstawaniu odpadów* wskazano działania dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów. Kierunki działań w ww. zakresie obejmowały:

1. Działania horyzontalne:

- a) wdrożenie bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami;
- b) realizacja projektów badawczych i demonstracyjnych w dziedzinie technologii ZPO oraz upowszechnianie wyników badań.

2. Działania mogące mieć wpływ na fazę projektu, produkcji i dystrybucji: Zapobieganie powstawaniu odpadów w projektowaniu produktów, ekoprojektowanie.

3. Działania mogące mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania:

- a) kampanie promujące sens hierarchii postępowania z odpadami (w tym: mniej konsumpcyjny styl życia);
- b) inicjowanie i promowanie poprzez samorządy regionalne inicjatyw, konkursów dla „małoodpadowych” gmin, miast w stałych cyklicznych programach wieloletnich;

⁸⁵ Termin realizacji – lata 2015-2020; Szacunkowe nakłady finansowe – 9,6 mln zł; Potencjalne źródło finansowania – WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania - Liczba podjętych inicjatyw, zorganizowanych konkursów.

⁸⁶ Termin realizacji – lata 2014-2018; Szacunkowe nakłady finansowe – 0,5 mln zł; Potencjalne źródło finansowania – budżety przedsiębiorstw/ WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania – Nie przewiduje się.

⁸⁷ Realizowaną przez firmę Planergia Sp. z o.o. z Katowic na podstawie umowy nr 4324/09/2018 z dnia 27 września 2018 r. Wartość przedmiotu umowy: 118.080,00 zł brutto.

⁸⁸ Zgodnie ze Szczegółowym Opisem Przedmiotu Zamówienia opracowanym w postępowaniu dot. wyłonienia realizatora kampanii, pierwszym rokiem konkursowym miał być rok 2019, a wyniki miały być ogłoszone w 2020 r.

⁸⁹ 23 listopada 2018 r. w Katowicach, 26 listopada 2018 r. w Rybniku oraz 27 listopada 2018 r. w Częstochowie.

⁹⁰ <https://www.slaskie.pl/content/slaskie-odzyskana-energia>

⁹¹ Na str. 125-126 i 187-188.

- c) lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO opracowana częściowo na poziomie krajowym, realizowana w kontekście lokalnym;
- d) wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego zgodnych z normą ISO 14001 oraz EMAS w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych;
- e) programy i konkursy w celu podniesienia świadomości na temat strategii ograniczania odpadów w ramach Europejskiego Tygodnia Zapobiegania Powstawaniu Odpadów;
- f) budowa sieci napraw i ponownego użycia;
- g) promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia, w tym: zachęcanie do tworzenia i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz stwarzanie zachęt ekonomicznych.

Ponadto w harmonogramie działań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów zawartym w WPGO wskazano następujące działania:

1. Kampanie promujące sens hierarchii postępowania z odpadami (w tym: mniej konsumpcyjny styl życia)⁹².
2. Inicjowanie i promowanie poprzez samorządy regionalne inicjatyw, konkursów dla „małoodpadowych” gmin, miast w stałych cyklicznych programach wieloletnich⁹³.
3. Lokalna platforma internetowa na rzecz ZPO⁹⁴.
4. Stworzenie sieci współpracujących instytucji na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym m.in. odpadów żywności⁹⁵.
5. Promowanie i wspieranie budowy sieci napraw i ponownego użycia⁹⁶.

Działania wymienione w pkt 1, 2 i 5 przypisano do realizacji m.in. Marszałkowi.

Zadania te zostały zrealizowane, co opisano w pkt 7 obszaru 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczącego prowadzenia kampanii „Śląskie. Odzyskana energii”.

(akta kontroli str. 20, 27-30, 185-257)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁹² Termin realizacji – lata 2017-2019; Szacunkowe nakłady finansowe – 300,0 tys. zł; Źródło finansowania – WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania - Liczba imprez zorganizowanych w ciągu roku;

⁹³ Termin realizacji – lata 2017-2020; Szacunkowe nakłady finansowe – 400,0 tys. zł; Źródło finansowania – WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania - Liczba podjętych inicjatyw, zorganizowanych konkursów;

⁹⁴ Termin realizacji – rok 2017; Szacunkowe nakłady finansowe – 420,0 tys. zł; Źródło finansowania – WFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania – Utworzona i aktualizowana na bieżąco platforma informacyjna na temat ZPO z forum instytucji współpracujących;

⁹⁵ Termin realizacji – rok 2017-2022; Szacunkowe nakłady finansowe – 230,0 tys. zł; Źródło finansowania – NFOŚiGW; Wskaźnik monitorowania realizacji działania – Liczba instytucji współpracujących;

⁹⁶ Termin realizacji – rok 2017-2018; Szacunkowe nakłady finansowe – 40,0 tys. zł; Źródło finansowania – NFOŚiGW, WFOŚiGW, budżety przedsiębiorstw, budżety gmin; Wskaźnik monitorowania realizacji działania – Nie przewiduje się;

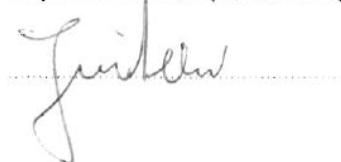
pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

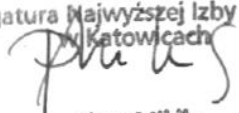
Katowice, 3 czerwca 2020 r.

Kontrolerzy
Michał Nowak
Starszy inspektor kontroli państwowej



Piotr Jużków
Inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis