



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.27.3.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.5.2024
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 marca 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ¹ , ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Chelstowski – Marszałek Województwa Śląskiego ² od dnia 21 listopada 2018 r. Poprzednio, od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r. funkcję Marszałka Województwa Śląskiego sprawował Wojciech Saługa. (akta kontroli tom I, str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu. Nadzór nad realizacją działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Michał Nowak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/173/2023 z 1 sierpnia 2023 r. (akta kontroli tom I, str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub Urząd Marszałkowski.

² Dalej: Marszałek lub Marszałek województwa.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego posiadał w swojej strukturze odpowiednią komórkę organizacyjną odpowiedzialną za zadania z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu (wcześniej komórki organizacyjne). W Regulaminach organizacyjnych Urzędu oraz regulaminach wewnętrznych określono dla tej komórki (komórek) właściwe zadania. Były one również przypisane wybranym pracownikom w ich zakresach czynności.

Prowadzono System - Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁵ jednak przekraczano terminy na wpis wniosków oraz wniosków aktualizacyjnych do rejestru, co było naruszeniem art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶. Nieprawidłowości te mogły wynikać z czynników zewnętrznych.

Marszałek województwa dokonywał identyfikacji podmiotów zobowiązanych do wpisu w BDO na podstawie wniosków o wpis do rejestru i ich składanych przez podmioty i ich weryfikacji oraz pozyskiwał informacje o podmiotach, które prowadziły działalność w zakresie gospodarowania odpadami bez takiego wpisu na podstawie posiadanych pozwoleń lub zezwoleń z zakresu gospodarki odpadami oraz uzyskanych decyzji zatwierdzających program gospodarowania odpadami wydobywczymi lub zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub koncesję. Ponadto, w związku z opracowywaniem Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022⁷ oraz Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2023-2028⁸ zlecał podmiotom zewnętrznym przeprowadzenie analizy stanu rynku odpadów na jego terenie.

Obowiązujący wojewódzki plan gospodarowania odpadami podlegał aktualizacji, a w trakcie kontroli NIK trwały uzgodnienia dotyczące przyjęcia ww. planu na kolejne lata.

Sporządzono również sprawozdanie z realizacji bieżącego planu (za pierwszą połowę jego obowiązywania), a sprawozdanie za kolejne trzy lata znajdowało się w trakcie opracowywania.

Marszałek województwa prowadził działania edukacyjne i informacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu oraz prowadził monitoring osiągniętych efektów.

W Urzędzie prowadzono monitoring realizacji Pgowś 2022, sprawozdania z gospodarki odpadami przekazywane przez gminy oraz przedsiębiorców były poddawane analizie, a w razie uchybień Urząd wzywał podmiot sprawozdający do złożenia korekty. W tym obszarze wystąpiły przypadki przekroczenia terminów weryfikacji sprawozdań przez Marszałka. Nieprawidłowość ta mogła wynikać z czynników zewnętrznych.

W kontrolowanej jednostce nie przeprowadzano (poza jednym przypadkiem) kontroli postanowień zawartych w decyzjach o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Planowano i w przeważającej większości realizowano kontrole planowe⁹.

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

⁵ Dalej: BDO.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm., dalej: uod.

⁷ Dalej: Pgowś 2022.

⁸ Dalej: Pgowś 2028.

⁹ 2018 r. – na 49 planowanych kontroli zrealizowano 39; 2019 r. – na 36 planowanych kontroli zrealizowano 33; 2020 r. – na 27 planowanych kontroli zrealizowano 25; 2021 r. – na 32 planowane kontrole zrealizowano 31; 2022 r. – na 33 planowane kontrole zrealizowano 32; 2023 r. (I półrocze) – na 13 planowanych kontroli zrealizowano 12;

Skargi i wnioski w zakresie objętym kontrolą NIK, były rzetelnie analizowane i załatwiane przez Urząd.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego wskazano odpowiednie komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu gospodarki odpadami, w tym w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

Powyższe zadania przypisano następującym komórkom organizacyjnym Urzędu:

- w latach 2018-2019 – Wydziałowi Ochrony Środowiska;
- w latach 2019-2020 – Wydziałowi Ochrony Środowiska oraz Wydziałowi Opłat Środowiskowych;
- w latach 2020-2022 – Departamentowi Ochrony Środowiska oraz Departamentowi Opłat Środowiskowych;
- od 2022 r. – Departamentowi Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych¹¹.

(akta kontroli tom II, str. 1078-1362)

1.2. W kontrolowanym okresie w realizację zadań związanych z zapobieganiem powstawania odpadów oraz zapewnieniem ich recyklingu zaangażowanych była następująca liczba pracowników Urzędu:

- Na dzień 31 grudnia 2018 r.: 58 osób;
- Na dzień 31 grudnia 2019 r.: 56 osób;
- Na dzień 31 grudnia 2020 r.: 58 osób;
- Na dzień 31 grudnia 2021 r.: 62 osoby;
- Na dzień 31 grudnia 2022 r.: 65 osób;
- Na dzień 30 czerwca 2023 r.: 68 osób.

Do szczegółowego badania w zakresie przypisania zadań konkretnym pracownikom oraz właściwego przygotowania do realizacji zadań wybrano siedmiu pracowników Urzędu¹². Analiza dokumentacji kadrowej wykazała, iż:

- Każdy z ww. pracowników posiadał w kontrolowanym okresie (lub od momentu zatrudnienia w kontrolowanym okresie) opracowany zakres czynności;
- Każdemu z pracowników przypisano określone zadania z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zapewnienia ich recyklingu;
- Spośród siedmiu pracowników poddanych szczegółowemu badaniu trzech posiadało wykształcenie wyższe, trzech – wykształcenie wyższe, a następnie ukończone studia podyplomowe, a jeden pracownik posiadał stopień naukowy doktora;
- Każdy z pracowników brał udział w szkoleniach/warsztatach związanych z tematyką gospodarowania odpadami;

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: DOS.

¹² Jeden podinspektor, dwoje inspektorów, troje głównych specjalistów oraz Zastępca Dyrektora – z listy pracowników wg stanu na dzień 30 czerwca 2023 r.

- Wszyscy pracownicy poddani badaniu posiadali w kontrolowanym okresie (lub od momentu zatrudnienia w kontrolowanym okresie) upoważnienie do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli tom I, str. 481-738)

1.3. Marszałek województwa prowadził i aktualizował BDO zgodnie i w zakresie określonym w uod, z pewnymi wyjątkami w zakresie dokonywania wpisu wniosków do rejestru.

System BDO zawierał dane, dokumenty i informacje, wprowadzone i aktualizowane w dwóch odrębnych częściach (modułach): *JAP-BDO.mos.gov.pl* (1. sprawozdawczość: o produktach, odpadach i gospodarowaniu odpadami; 2. Sprawozdawczość o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami; 3. sprawozdawczość komunalna 4. ewidencja odpadów) oraz *BDO Backoffice* (wnioski BDO – wnioski rejestrowe, aktualizacyjne i wnioski o wykreślenie).

W części *BDO Backoffice* wyodrębniono sekcję *Repozytorium Dokumentów*, gdzie zgromadzono kopie decyzji administracyjnych wydane przez organy ochrony środowiska¹³.

Odnosząc się do pytania o przekazywanie Marszałkowi województwa w latach 2018-2023 przez starostów z terenu województwa śląskiego kopii ostatecznych decyzji, na podstawie których podmioty prowadziły działalność w zakresie gospodarki odpadami, Kierownik referatu ds. baz danych o odpadach podał: *„Nie jest możliwe szybkie przekazanie powyższych danych – wymagałoby to przeglądania kilkunastu tysięcy plików. Nadmieniam, że w programie, w którym gromadzone są kopie decyzji, nie istnieje moduł pozwalający na wyfiltrowanie żądanych decyzji, np. starostów, czy Marszałka Województwa”*.

W okresie objętym kontrolą wobec 30 podmiotów objętych próbą badawczą wydano 16 decyzji, z czego siedem przez Marszałka Województwa, siedem przez starostów, jedna przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach i jedna przez Prezydenta Miasta Bielsko-Biała. Przeprowadzone oględziny systemu BDO na ww. próbie badawczej wykazały, że dane zawarte w *Repozytorium* były kompletne.

W części *JAP-BDO.mos.gov.pl* systemu BDO zgromadzono dane pochodzące ze sprawozdań składanych przez podmioty, począwszy od 2020 roku (okres sprawozdawczy – rok 2019). Sprawozdania dot. okresów wcześniejszych (tj. sprawozdania za okres do 2018 r. włącznie) zgromadzono w Wojewódzkim Systemie Odpadowym¹⁴. Moduł *Sprawozdawczość* zawiera zarówno pierwotne wersje złożonych sprawozdań, jak również ich korekty. Poszczególne dokumenty opatrzone były statusem informującym o etapie procesu weryfikacji¹⁵.

W części *BDO Backoffice*, sekcja *Wnioski* zgromadzono informacje pochodzące z wniosków¹⁶ złożonych przez podmioty zarejestrowane w BDO. W okresie objętym kontrolą 3401 podmiotów¹⁷ złożyło do Marszałka 3401 wniosków o wykreślenie z systemu BDO¹⁸. 2568 wniosków uwzględniono. Jak podała Kierownik Referatu ds. opłat za korzystanie ze środowiska i wniosków BDO: *„Brak jest możliwości wygenerowania danych z lata poprzednich, gdyż moduł umożliwiający podanie ww. danych został wprowadzony pod koniec stycznia 2020 r. Brak możliwości wygenerowania w systemie danych za 2018 i 2019 r. Dane te przechowywane są w wersji papierowej”*.

¹³ Decyzje wydawane przez organy ochrony środowiska.

¹⁴ Dalej: WSO.

¹⁵ Odpowiednio: złożone, skorygowane, zatwierdzone.

¹⁶ Wnioski o wpis do *Rejestru* (art. 53 ust. 1 uod), wnioski aktualizujące (art. 59 ust. 1 uod) oraz wnioski o wykreślenie z *Rejestru* (art. 60 ust. 1 uod).

¹⁷ Jeden wniosek – jeden podmiot.

¹⁸ Od 2020 r.: W 2020 r. – 260 wniosków, w 2021 r. – 1253 wniosków, w 2022 r. – 1148 wniosków, w 2023 r. – 740 wniosków.

Ogólna liczba wniosków o rejestrację złożona do Urzędu wyniosła 71 342 i tyle wpisano, jako zweryfikowane pozytywnie. Ośmiu podmiotom odmówiono wpisu. Wniosków aktualizacyjnych złożono 29 372 (od 2020 roku)

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

W badanej próbie Dane dot. podmiotu w BDO były aktualizowane na bieżąco, tj. 30 dni po złożeniu przez podmiot wniosku aktualizacyjnego (art. 59 ust. 1 uod), z wyjątkiem trzech przypadków, w których termin ten przekroczono, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dane z wniosków zgromadzonych w *Rejestrze BDO* były kompletne.

Odnosząc się do pytania o sposób gromadzenia danych w Urzędzie (np. decyzji administracyjnych) w przypadku, gdy nie było ich w BDO, Kierownik Referatu ds. baz danych o odpadach DOŚ podał: *„Roczne sprawozdania o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami składane za 2018 r. były przesyłane pocztą do Urzędu w wersji papierowej i znajdują się w segregatorach w siedzibie Departamentu. Sprawozdania z kolejnych lat gromadzone są w systemie BDO w wersji elektronicznej”*.

W kwestii pozyskiwania potrzebnych Urzędowi danych wobec braku w BDO modułu raportowego, Kierownik Referatu ds. baz danych o odpadach wyjaśnił: *„Występowano bezpośrednio do administratora systemu BDO, tj. Ministerstwa Klimatu i Środowiska z prośbą o wygenerowania danych zgodnie ze złożonym zapytaniem”*.

(akta kontroli tom III, str. 2099-2116)

Jak podał Wicemarszałek województwa, kopie ostatecznych decyzji dotyczących gospodarowania odpadami powinny być przekazywane przez organy właściwe do ich wydania właściwemu marszałkowi województwa w formie dokumentu elektronicznego, zgodnie z zapisami art. 80 ust. 4 uod. W ramach współpracy z organami ochrony środowiska właściwymi do wydania decyzji z zakresu gospodarki odpadami na podstawie art. 80 ust. 4 uod, organy właściwe do wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz innych decyzji wydawanych na podstawie niniejszej ustawy przekazywały Marszałkowi województwa w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, kopie ostatecznych decyzji w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹ – w celu umieszczenia ich w BDO. Niemniej jednak w analizowanym okresie występowały sytuacje, gdy właściwe organy przekazywały kopie decyzji w formie papierowej (listownie). W takich przypadkach właściwy pracownik informował telefonicznie właściwe organy o zmianie obowiązujących przepisów i konieczności ich stosowania.

Pracownicy Urzędu wielokrotnie informowali o problemach technicznych, usterkach i niedoskonałościach systemu BDO, a informacje te były kierowane zarówno do administratora systemu (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy²⁰), jak i właściwego w sprawach BDO ministra.

Zgłoszenia te były kierowane do IOŚ-PIB za pomocą poczty elektronicznej, a po uruchomieniu platformy JIRA (Portal Klienta: <https://jira.ios.edu.pl> – obsługiwanego przez administratora BDO, dedykowanego systemu do zgłaszania problemów technicznych BDO, przeznaczonego dla przedsiębiorców i pracowników urzędów marszałkowskich) — za pomocą tej platformy. Z kolei uwagi i postulaty o ogólniejszej naturze przekazywane były w drodze standardowej korespondencji.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.

²⁰ Dalej IOŚ-PIB.

Pracownicy Urzędu przekazali administratorowi systemu 317 zgłoszeń dotyczących błędów funkcjonalności systemu. W praktyce wszystkie te błędy i usterki techniczne utrudniały sprawną realizację ustawowych obowiązków²¹.

Ponadto wystosowano osiem pism, z tego pięć do Ministerstwa Klimatu i trzy do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w celu usprawnienia pracy w systemie BDO, poprawienia błędów, umożliwienia sprawnej realizacji obowiązków.

Jak podał Wicemarszałek województwa: „Należy w tym miejscu podkreślić, że nie wszystkie zgłoszone przez tuł. Urząd postulaty odnoszące się do funkcjonowania platformy BDO zostały uwzględnione. Przykładowo, dotyczy to szczególnie oczekiwanego i przydatnego z punktu widzenia marszałków województw udostępnienia API (interfejsu programowania aplikacji) BDO. Pozwoliłoby to na uzyskanie pożądaných funkcjonalności związanych z możliwościami wymiany danych między bazą BDO, a systemami informatycznymi użytkowanymi w poszczególnych urzędach. W szczególności można było w ten sposób zapewnić tworzenie raportów zawierających zadane zestawienia danych na różne potrzeby (np. tworzenie sprawozdań marszałka), a także ułatwić to realizację zadań związanych z weryfikacją opłat produktowych. Obecnie w przypadku potrzeby uzyskania zestawień danych z BDO służby marszałków województw muszą wnioskować o to do właściwego ministra, który zleca ich wykonanie Instytutowi Ochrony Środowiska PIB, a weryfikacji opłat dokonuje się przez ręczne przepisywanie danych z modułu sprawozdawczego BDO do systemu ewidencji opłat w Urzędzie.”

(akta kontroli tom III, str. 2118, 2123-2126, 2150-2170)

1.4. W badanym okresie Marszałek ustalał podmioty zobowiązane do wpisu do rejestru w następujący sposób:

- na podstawie posiadanych pozwoleń lub zezwoleń z zakresu gospodarki odpadami oraz uzyskanych decyzji zatwierdzających program

²¹ Najczęściej kierowano zgłoszenia dotyczące: 1. braku możliwości akceptacji wniosków/ zatwierdzenia sprawozdania; 2. braku możliwości utworzenia korekty sprawozdania przez przedsiębiorcę; 3. braku wyświetlenia w systemie złożonej przez przedsiębiorcę korekty sprawozdania; 4. błędów podczas wysyłania wymaganego pliku, zawierającego szczegółowe informacje o zakresie koniecznej korekty wniosku lub sprawozdania; 5. braku dostępności strony <https://iap-bdo.mos.gov.pl/>, za pomocą której uzyskuje się możliwość pracy w modułach sprawozdawczych BDO; 6. błędu dotyczącego zmiany lokalizacji siedziby; błędu opisu tabeli 5 w dziale VI: „Informacje o rodzaju i marce wprowadzanych baterii i akumulatorów” zamiast „Informacje o rodzaju prowadzonej działalności”; 7. błędu polegającego na kasowaniu danych ze sprawozdania przy korzystaniu z funkcji widniejącej w systemie pn. „Złóż korektę”; 8. braku możliwości weryfikacji opłaty produktowej dla wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny; 9. braku możliwości zastrzeżenia dokumentu (na prośbę przedsiębiorcy), znajdującego się w załączniku do sprawozdania (dot. umowy z klientem); 10. uwagi dot. usprawnienia modułu sprawozdawczego o pokazywaniu komentarzy do sprawozdań; 11. braku możliwości przesłania po akceptacji wniosku pliku zawierającego zawiadomienie o dokonaniu wpisu w rejestrze; 12. braku wyświetlenia w systemie złożonej przez przedsiębiorcę korekty sprawozdania; 13. weryfikacji e-maili pod kątem RODO; 14. blokowania wniosków/sprawozdań, co uniemożliwiało jakąkolwiek ich obsługę; 15. błędnego statusu sprawozdania; alertu na e-mail przedsiębiorcy z informacją o odesłaniu do korekty sprawozdaniu dot. opłaty produktowej; 16. braku możliwości wykreślenia z rejestru BDO; weryfikacji podpisu elektronicznego; 17. przepuszczania przez system pustych wniosków; 18. wniosków aktualizacyjnych, które powinny zostać przekazane do innego województwa (system BDO uniemożliwia marszałkowi przekazanie wniosku innemu marszałkowi zgodnie z właściwością miejscową); 19. dołączania dokumentów; 20. dublowanych wniosków; 21. generowania nowych danych dostępowych; 22. wpływu wniosków z opóźnieniem; 23. zablokowanych wniosków; 24.ostępów do systemu; 25. braku modułu raportowego umożliwiającego porównywanie danych w systemie; 26. braku możliwości podglądu pisma dołączanego przez urząd w przypadku nadania wnioskowi statusu „pozostawione bez rozpoznania”; 27. braku możliwości wskazania w dziale XI rejestru adresu prowadzenia działalności, gdy wskazana w decyzji jest tylko gmina i nr działki; 28. nieprawidłowo działającego działu III sprawozdania (weryfikacja zawieszala się po próbie zweryfikowania działu III); 29. nieprawidłowo kopiującego się adresu siedziby w sprawozdaniach; 30. braku możliwości zwracania sprawozdań do korekty (system zawieszal się); 31. zawieszania się modułu sprawozdawczego lub częstych spowolnień systemu; 32. występowania niewidocznych dla urzędu korekt sprawozdań; 33. błędów w rubryce osoba składająca sprawozdanie (zamiast imienia i nazwiska- nazwa firmy); 34. braku filtrowania złożonych sprawozdań po adresie, gminie, osobach przydzielonych, po wypełnionych działach sprawozdania; 35. innych błędów technicznych.

Ww. braki funkcjonalności systemu przyczyniły się pośrednio do wydłużenia czasu weryfikacji sprawozdań rocznych/składanych przez podmioty.

gospodarowania odpadami wydobywczymi lub zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub koncesję – w przypadku podmiotów, które należało wpisać do rejestru z urzędu;

- na podstawie weryfikacji wniosków o wpis do rejestru, składanych przez podmioty – w przypadku podmiotów, które należało wpisać na wniosek.

Jak podała Dyrektor DOS: „Do chwili obecnej, pracownicy Urzędu Marszałkowskiego dokonali ponad 70 tysięcy wpisów do rejestru BDO. Równocześnie w ustawie o odpadach brakuje upoważnienia Marszałka do wzywania podmiotów, które powinny uzyskać wpis do rejestru na wniosek. W art. 50 ustawy o odpadach wskazane jest, że podmioty powinny uzyskać wpis do rejestru przed rozpoczęciem działalności i działalność może być prowadzona tylko przez podmioty wpisane do bazy BDO. Z uwagi na brak dostępu do danych źródłowych, ujmujących wszystkie podmioty prowadzące działalność, która obliuguje do dokonania wpisu w rejestrze BDO, nie można ustalić czy wszystkie podmioty do tego zobowiązane wywiązały się z tego obowiązku.

Pomimo powyższego, w ramach posiadanych narzędzi, podejmowane są działania mające na celu doprowadzenie do sytuacji, aby maksymalnie duża część podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wywiązywała się z obowiązku dokonania właściwego wpisu w rejestrze BDO. Do takich działań należą szkolenia podnoszące świadomość wśród przedsiębiorców w powyższym zakresie. Tutejszy urząd od momentu uruchomienia rejestru BDO organizuje przynajmniej raz do roku cykliczne, bezpłatne szkolenia. Informacje na temat aktualnie obowiązujących przepisów oraz obowiązku rejestrowego publikowane są również na stronie internetowej urzędu. Do istotnych działań podejmowanych w tym zakresie należą także czynności sprawdzające, dokonywane podczas kontroli realizowanej przez Departament Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych, a także wykorzystywanie informacji przekazanych do tut. organu przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska”.

(akta kontroli tom I, str. 5, 10-11)

Dyrektor DOS, w kwestii identyfikowania podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku²² lub składały wniosek, który był niezgodny ze stanem faktycznym (i skutki tych działań) wyjaśniła: „Działania Marszałka Województwa opierające się na kontroli przedsiębiorców w wielu przypadkach skutkują ujawnieniem nieprawidłowości we wpisie lub braku właściwego wpisu w rejestrze BDO. Nadmienić należy, iż przepisy ustawy o odpadach nie upoważniają marszałka województwa do podejmowania działań administracyjnych wobec podmiotów, które mimo ciążącego na nich obowiązku, nie złożyły wniosków o wpis, zmianę wpisu lub wykreślenie z rejestru podmiotów. Identyfikacja podmiotów poprzez wykorzystanie jedynych dostępnych zbiorów danych takich jak CEIDG²³ czy KRS²⁴ nie stanowi podstawy prawnej do wezwania podmiotów w zakresie wpisów/zmian w rejestrze BDO.

Podmioty zobowiązane do wpisu do rejestru określonego w Rozdziale 2 ustawy (...) o odpadach powinny obowiązek ten realizować samodzielnie bez wezwania zgodnie z dyspozycją zawartą w ustawie o odpadach (art. 59 ustawy o odpadach), Urząd nie posiada i nie pozyskuje innych danych, gdyż nie bazuje na danych źródłowych ujmujących wszystkie podmioty prowadzące działalność, która obliuguje do dokonania wpisu w rejestrze BDO. W chwili obecnej baza BDO jest jedynym dostępnym źródłem informacji o podmiotach gospodarujących odpadami.

Podkreślić należy iż w art. 50 ustawy o odpadach, ustępy 2 i 3 stanowią, że zobowiązane podmioty powinny uzyskać wpis do rejestru przed rozpoczęciem

²² O wpis do rejestru podmiotów, zmianę wpisu, wykreślenie z rejestru podmiotów.

²³ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

²⁴ Krajowy Rejestr Sądowy.

działalności, o której mowa we wcześniej wspomnianym art. 50 ust. 1, i że działalność ta może być prowadzona jedynie przez podmioty wpisane do rejestru.

Pod obowiązek rejestracji podlegają wszystkie podmioty wymienione w art. 50 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 ustawy o odpadach. W art. 50 ustawy o odpadach wymienia się szereg rodzajów działalności, które podlegają wpisowi do Rejestru BDO na wniosek. W takich przypadkach przedsiębiorcy sami muszą złożyć wniosek o wpis do Rejestru. Wniosek należy złożyć przy użyciu rejestrowego formularza elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej: www.bdo.mos.gov.pl. Z kolei art. 51 ust. 1 ustawy o odpadach wymienia przypadki, w których podmioty będą wpisane do Rejestru BDO z urzędu przez marszałka województwa, właściwego ze względu na miejsce wykonywania działalności danego podmiotu.

Podsumowując, wiedzę na temat zakresu prowadzonej przez podmiot działalności posiada on sam, ponadto jeśli w trakcie funkcjonowania profil działalności się zmienia, to decyzję o zmianach wpisów w rejestrze powinien podjąć podmiot samodzielnie”.

W latach 2018-2023 nieprawidłowości w zakresie wpisu do BDO ujawnione zostały w wyniku kontroli u 72 podmiotów, z tego: siedmiu w 2018 r., 18 w 2019 r., 14 w 2020 r., dziewięciu w 2021 r., 19 w 2022 r. i pięciu w 2023 r.

W 57 przypadkach po zakończeniu kontroli dokumentacja została przekazana do Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²⁵, z tego w latach 2018-2023 odpowiednio w: siedmiu, 17, 14, siedmiu, 11 i jednym przypadku. Jak podała Dyrektor DOŚ: „Dokumentacja pokontrolna nie była przekazywana do ŚWIOŚ w przypadku, gdy po wystosowanym wystąpieniu pokontrolnym przedsiębiorca usunął stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I, str. 378, 380-383)

1.5. Jak wyjaśniła Dyrektor DOŚ, przepisy uod nie obligują Marszałka do podejmowania działań administracyjnych wobec podmiotów, które mimo ciążącego na nich obowiązku, nie złożyły wniosku o wpis, zmianę czy wykreślenie z rejestru.

Na podstawie powyższych przepisów Marszałek województwa podejmował działania mające na celu wykreślenie podmiotów z rejestru BDO. Od 2021 r. przeprowadzono 337 postępowań administracyjnych o wykreślenie podmiotu²⁶ oraz 139 postępowań administracyjnych dotyczących zmiany wpisu w rejestrze BDO²⁷.

Marszałek podejmował również działania w postaci wezwań do podmiotów, które nie wносиły opłat rocznych, z jednoczesnym informowaniem o obowiązku posiadania aktualnych danych w rejestrze BDO, co wynika z art. 59 ust. 1 ustawy o odpadach. Informacja ta była i jest przekazywana podmiotom w formie pism, zawierających kompleksowe zestawienie wiadomości o obowiązkach przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą wystosowano ok. 880 przedmiotowych pism²⁸.

Urząd na bieżąco współpracował z IOŚ-PIB, w szczególności w zakresie zgłaszania braku podstawowych funkcjonalności systemu BDO, w tym braku poprawności układu tabel umożliwiających gromadzenie w bazie poprawnych danych, również w zakresie posiadanych przez podmioty decyzji.

²⁵ Dalej: WIOŚ.

²⁶ Wszystkie zakończone wykreśleniem podmiotu z BDO.

²⁷ Wszystkie zakończone zmianą zapisów w BDO.

²⁸ W efekcie których ok:

- 90% wezwanych podmiotów uregulowało zaległe opłaty;
- 8% wezwanych podmiotów zakwalifikowało się do wykreślenia z urzędu z uwagi na zakończenie działalności lub brak opłat rocznych;
- 1 % wezwanych podmiotów złożyło wniosek aktualizacyjny dokonując zmiany poprzez wykreślenie działu płatnego;
- 1 % wezwanych podmiotów złożyło wniosek o wykreślenie w związku z zakończeniem działalności wymagającej wpisu do rejestru BDO.

Natomiast współpraca Urzędu z Policją najczęściej polegała na udzielaniu informacji w zakresie wpisów w rejestrze, prowadzonej ewidencji lub posiadanych zezwoleń.

(akta kontroli tom I, str. 5, 11-12; tom II, str. 1506-1507, 1521-1522; tom III, str. 1751-1789)

1.6. W okresie objętym kontrolą, w województwie śląskim obowiązywał jeden wojewódzki plan gospodarki odpadami, tj. Pgowś 2022, przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą Nr V/37/7/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r.²⁹. W dniu 2 listopada 2016 r. Zarząd Województwa Śląskiego podał do publicznej wiadomości informację o możliwości składania uwag i wniosków do projektu Pgowś 2022 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Po przeprowadzeniu opiniowania i konsultacji społecznych projektu Pgowś 2022 sporządzono podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Pgowś 2022.

Pgowś 2022 zawierał wszystkie elementy określone w art. 35 ust. 1 uod. Załącznik nr I do Pgowś 2022 stanowił Plan inwestycyjny, który zgodnie z art. 35a ust. 1 uod określał potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, a ponadto zawierał elementy wymienione w ust. 2 przywołanego artykułu.

Pgowś 2022 został zaktualizowany uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego: nr VI/18/7/2020 z dnia 10 lutego 2020 r.; VI/18/8/2020 z dnia 10 lutego 2020 r. i VI/23/6/2020 z dnia 21 września 2020 r., w zakresie wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów³⁰.

Dla oceny stopnia realizacji zadań ujętych w Pgowś 2022 sporządzono Sprawozdanie z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019. 24 listopada 2021 r. Zarząd Województwa Śląskiego podjął uchwałę nr 2506/291/VI/2021 w sprawie: przedłożenia przez Zarząd Województwa Śląskiego Sejmikowi Województwa Śląskiego oraz Ministrowi Klimatu i Środowiska „Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019”. Natomiast sprawozdanie za lata 2020-2022 znajduje się w trakcie opracowywania³¹.

Jak podała Dyrektor DOŚ, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie uod oraz niektórych innych ustaw³², Pgowś 2022 zachowuje moc do dnia wejścia w życie jego aktualizacji. W terminie do 18 miesięcy od dnia ogłoszenia aktualizacji krajowego planu gospodarki odpadami, sejmik województwa dokonuje aktualizacji albo zmiany wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 9 ust. 3 ww. ustawy)³³.

Aktualnie trwają prace nad projektem Pgowś 2028. Przeprowadzono proces jego opiniowania na podstawie art. 36 ust. 4 uod oraz zapewniono społeczeństwu udział w opracowywaniu dokumentu, zgodnie z rozdziałem 3. – Udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów, w dziale III Udział społeczeństwa w ochronie środowiska ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴.

²⁹ Dalej: Pgowś 2022.

³⁰ Ostatecznie ustalono trzy takie miejsca - odpowiednio: 1. Ul. Koksownicza 16, 42-523 Dąbrowa Górnicza; 2. Ul./ Rozdzieńska 1b, 40-034 Katowice; 3. Sobuczyna, 42-263 Wrzosowa.

³¹ W myśl art. 39 ust. 3 uod, sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przygotowuje i przedkłada sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego (w tym przypadku do 31 grudnia 2023 r.).

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 2151.

³³ Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 96 z dnia 12 czerwca 2023 r.

³⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm., dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

Jak wyjaśniła Dyrektor DOŚ, kolejnym etapem prac będzie przekazanie projektu Pgowś 2028 do zaopiniowania, a projektu planu inwestycyjnego do uzgodnienia, ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Dodała, iż: „Przewiduje się, iż przyjęcie Pgowś 2028 przez Sejmik Województwa Śląskiego powinno nastąpić w I kwartale 2024 r.”.

(akta kontroli tom I, str. 5-6, 15-19, 83-85, 378-379, 383-388, 391-428; tom II, str. 1508, 1524, 1585-1623)

1.7. W związku z przygotowywaniem Pgowś 2022, podmiot opracowujący jego projekt był zobowiązany do przeprowadzenia analizy istniejącego stanu gospodarki odpadami, uwzględniającej dostępność mocy przerobowych poszczególnych rodzajów instalacji. Wyniki tej analizy zostały ujęte w Pgowś 2022 i stanowiły wnioski do planu inwestycyjnego w zakresie planowanych przedsięwzięć³⁵. Podczas opiniowania i konsultacji społecznych projektu Pgowś 2022 nie wpłynęły do Urzędu uwagi dotyczące braku możliwości poddania recyklingowi odpadów papieru, szkła metali, tworzyw sztucznych, odpadów opakowaniowych, wielomateriałowych.

Jak wyjaśnił Wicemarszałek województwa: „Organ opracowujący projekt Pgowś2022 nie zidentyfikował problemów związanych z opiniowaniem tego dokumentu (...). Natomiast po przeprowadzeniu opiniowania i konsultacji społecznych projektu Pgowś2022 sporządzono podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Pgowś2022³⁶ (...). W dokumencie tym przedstawiono m.in. przebieg prac nad opracowaniem Pgowś2022, informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Pgowś2022, informacje o treści uwag i wniosków zgłoszonych w toku opiniowania oraz konsultacji społecznych projektu Pgowś2022 wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko oraz sposób ich uwzględnienia wynikający ze stanowiska organu opracowującego projekt dokumentu. Zestawienie uwag Ministra Środowiska do projektu Pgowś2022 oraz sposób ich uwzględnienia w dokumencie stanowiły załącznik do pisma znak: OS-PS.KW-00050/17 z 16 lutego 2017 r. (...). Uwagi, wnioski i propozycje zmian, które zostały uznane za zasadne przez organ opracowujący projekt dokumentu zostały uwzględnione w Pgowś2022. W odniesieniu do Pgowś2028 nadal trwają prace związane z jego opracowaniem. Na dzień dzisiejszy nie zostały zidentyfikowane problemy w związku z opiniowaniem projektu dokumentu. Jak wskazano

³⁵ Rozdz. 7.4.-8.1., od str. 176. W wyniku przeprowadzonej analizy uwzględniono w planie inwestycyjnym, stanowiącym załącznik

do Pgowś 2022 następujące przedsięwzięcia:

- 30 punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych planowanych;

do rozbudowy/modernizacji;

- 21 instalacji do doczyszczania selektywnie zebranych frakcji odpadów komunalnych planowanych do rozbudowy/modernizacji;

- 16 instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów planowanych,

do rozbudowy/modernizacji;

- Pięć instalacji do recyklingu odpadów planowanych do rozbudowy/modernizacji;

- Pięć instalacji do odzysku innego niż recykling OBiR (odpady budowlane i rozbiórkowe) planowanych do rozbudowy/modernizacji;

- 14 regionalnych instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych planowanych do modernizacji bez zwiększania mocy przerobowych;

- Siedem składowisk odpadów komunalnych planowanych do rozbudowy;

- 11 innych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych planowanych,

do rozbudowy/modernizacji;

- 43 nowe punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, dalej: PSZOK;

- 13 nowych instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów;

- Sześć nowych instalacji do recyklingu odpadów;

- Cztery nowe instalacje do odzysku innego niż recykling OBiR;

- Sześć nowych instalacji do recyklingu OBiR;

- Osiem nowych ITPO (instalacja termicznego przekształcania odpadów);

- Dziewięć innych nowych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

³⁶ <https://archiwum-bip.slaskie.pl/dokumenty/2017/06/29/1498727419.pdf>

w odpowiedzi na pismo kontrolera NIK (...), po uzyskaniu wszystkich wymaganych opinii Wykonawca opracuje zestawienie opinii, uwag i wniosków zgłoszonych w trakcie opiniowania i konsultacji społecznych projektu Pgowś2028 wraz ze sposobem ich uwzględnienia, co zostało także wskazane w piśmie dla kontrolera NIK (...). Uwagi, wnioski i propozycje zmian, które zostaną uznane za zasadne przez organ opracowujący projekt dokumentu zostaną uwzględnione w Pgowś2028, którego uchwalenie przez Sejmik Województwa Śląskiego powinno nastąpić w terminie 18 miesięcy od uchwalenia Kpgo2028 (Kpgo2028 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12 czerwca 2023 r.). Projekt Pgowś2028 w dniu 20 października 2023 r. został przekazany do zaopiniowania, a projekt planu inwestycyjnego stanowiący jego załącznik, do uzgodnienia przez ministra właściwego do spraw klimatu, który pismem z 13 listopada 2023 r. przedstawił uwagi dotyczące ww. dokumentów. Uwagi te zostaną szczegółowo przeanalizowane, a informacja o sposobie ich uwzględnienia w opracowywanym dokumencie zostanie przekazana organowi zgłaszającemu”.

(akta kontroli tom I, str. 5-7, 16-19, 83-85, 179, 187, 378-379, 383-386; tom II, str. 1507-1508, 1523-1524, 1585-1623; tom III, str. 2063-2064, 2186-2221)

1.8. W latach 2018 – 2023 (koniec II kwartału) do Marszałka wpłynęły łącznie 104 wnioski o uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, z tego:

- w 2018 r.: 23 wnioski³⁷;
- w 2019 r.: 37 wniosków³⁸;
- w 2020 r.: 16 wniosków³⁹;
- w 2021 r.: 14 wniosków⁴⁰;
- w 2022 r.: siedem wniosków⁴¹;
- w 2023 r. (do końca II kwartału): siedem wniosków⁴².

Informacja o warunkach, jakie powinny spełnić przedmioty lub substancje, w celu uznania za produkt uboczny, opłatach oraz wymaganej dokumentacji została zamieszczona w BIP Urzędu.

(akta kontroli tom I, str. 6, 20-24; tom II, str. 879-880, 884-888)

1.9. Do szczegółowego badania prawidłowości wydawania decyzji w sprawie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wybrano sześć postępowań⁴³ (w których wydano decyzję pozytywną). Badanie wykazało, iż:

- W każdym przypadku wnioskodawcy złożyli zgłoszenie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny⁴⁴ do Urzędu (art. 11 ust. 1 uod).
- Każde ze zgłoszeń zostało złożone do marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotów lub substancji objętych

³⁷ W dziewięciu przypadkach wydano rozstrzygnięcie pozytywne, w siedmiu przypadkach nastąpiła odmowa, w jednym przypadku zawieszono postępowanie, w dwóch przypadkach pozostawiono wniosek bez rozpoznania, w trzech przypadkach umorzono postępowanie, a w jednym przypadku odmówiono wszczęcia postępowania.

³⁸ W 20 przypadkach wydano rozstrzygnięcie pozytywne, w czterech przypadkach nastąpiła odmowa, w jednym przypadku zawieszono postępowanie, w czterech przypadkach pozostawiono wniosek bez rozpoznania, w sześciu przypadkach umorzono postępowanie, a w dwóch przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania.

³⁹ W ośmiu przypadkach wydano rozstrzygnięcie pozytywne, w trzech przypadkach nastąpiła odmowa, w jednym przypadku umorzono postępowanie, a w czterech przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania.

⁴⁰ W ośmiu przypadkach wydano rozstrzygnięcie pozytywne, w jednym przypadku nastąpiła odmowa, w dwóch przypadkach zawieszono postępowanie, a w trzech przypadkach umorzono postępowanie.

⁴¹ W trzech przypadkach wydano rozstrzygnięcie pozytywne, w jednym przypadku nastąpiła odmowa, w dwóch przypadkach pozostawiono wniosek bez rozpoznania, a jedno postępowanie jest w toku.

⁴² W jednym przypadku pozostawiono wniosek bez rozpoznania, w jednym przypadku umorzono postępowanie, a pięć postępowań jest w toku.

Jako przyczyny odmowy uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wskazywano: niespełnienie warunków uznania za produkt uboczny określonych w art. 10 uod oraz negatywną opinię WIOŚ.

⁴³ Dwa z 2019 r. oraz po jednym z 2018, 2020, 2021 i 2022 r. 12,5% wszystkich postępowań, w których wydano decyzję pozytywną (sześć postępowań z 48).

⁴⁴ Dalej: zgłoszenie.

wnioskiem, tj. były one wytwarzane na terenie województwa śląskiego (art. 11 ust. 1 uod).

- Wszystkie zgłoszenia zawierały wymagane elementy, tj.: 1) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz adres zamieszkania lub siedziby; 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP); 3) określenie miejsca wytwarzania przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny; 4) wskazanie przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz ich masy; 5) opis procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja, i procesu, w którym zostaną one wykorzystane; 6) informacje wskazujące na spełnienie warunków uznania za produkt uboczny (art. 11 ust. 2 uod).
- Do zgłoszenia każdorazowo dołączano dowody potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 10 uod – w czterech przypadkach umowy potwierdzające wykorzystanie przedmiotu lub substancji do określonych celów oraz wyniki badań potwierdzające właściwości przedmiotu lub substancji, a w dwóch przypadkach wyniki badań (art. 11 ust. 3 uod).
- Przed wydaniem decyzji Marszałek województwa każdorazowo zasięgał opinii WIOŚ właściwego ze względu na miejsce wytwarzania przedmiotu lub substancji, a opinia w każdym z przypadków była pozytywna (art. 11 ust. 4 uod).
- Spośród sześciu zbadanych postępowań, w czterech przypadkach Marszałek Województwa wydał decyzje ws. uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny⁴⁵, a w dwóch przypadkach decyzje potwierdzające spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny⁴⁶. Okres, na jaki zostały wydane decyzje nie przekraczał 10 lat (art. 11 ust. 4 i 4a uod).
- Terminy od wpływu wniosku do wydania decyzji przekroczyły we wszystkich sześciu przypadkach terminy wskazane w art. 35 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego⁴⁷, jednak w trzech przypadkach, za opóźnienia odpowiedzialne były inne podmioty, a w trzech przypadkach Urząd, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Przed wydaniem decyzji analizowano spełnienie przez przedmiot/substancję warunków określonych w art. 10 uod. Każda decyzja była zgodna z wnioskiem.
- W trzech z sześciu przypadków przed wydaniem opinii WIOŚ przeprowadził kontrole terenowe w zakresie objętym zgłoszeniem (bez udziału przedstawicieli Urzędu), a w trzech przypadkach – kontrole dokumentacyjne.
- W każdym z sześciu przypadków wniesiono na konto Urzędu Miasta Katowice opłatę skarbową za wydanie decyzji w wysokości 10,00 zł.
(akta kontroli tom I, str. 6, 20-24, tom II, str. 879-880, 884-888, 892-1077, 1363-1364, 1367-1371; tom III, str. 1790-1829)

1.10. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie realizowano następujące działania informacyjne i edukacyjne w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu:

- a) Kampania informacyjno-edukacyjna w zakresie Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów pn. *Śląskie. Odzyskana energia*⁴⁸.

⁴⁵ Decyzje wydane do 1 stycznia 2022 r.

⁴⁶ Decyzje wydane po 1 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej KPA.

⁴⁸ Informację na temat kampanii Śląskie. Odzyskana energia, a także materiały opracowane w ramach tej kampanii można było znaleźć na stronie Urzędu Marszałkowskiego: <https://www.slaskie.pl/content/slaskie-odzyskana-energia>.

Głównym celem kampanii było umożliwienie gminom województwa śląskiego przeprowadzenia kampanii informacyjno-edukacyjnych dla swoich mieszkańców dotyczących sensu i potrzeby stosowania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz promocji mniej konsumpcyjnego stylu życia. Działania informacyjno-edukacyjne prowadzone przez gminy z wykorzystaniem przygotowanych przez wykonawcę materiałów miały przyczynić się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz poprawienia świadomości mieszkańców w kwestii ponownego użycia i ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a także ograniczenia marnotrawienia żywności. Bezpośrednimi odbiorcami działań byli pracownicy śląskich miast i gmin, a docelowymi mieszkańcy województwa.

W ramach kampanii opracowano i przygotowano m.in.:

- broszurę informacyjno-edukacyjną dla pracowników merytorycznych gmin;
- scenariusze lekcji dla nauczycieli wraz z prezentacjami multimedialnymi (scenariusze dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich);
- plakat promujący kampanię;
- infografiki edukacyjno-informacyjne;
- folder informacyjno-edukacyjny dla mieszkańców, w którym zawarte zostały podstawowe informacje dotyczące sensu i potrzeby stosowania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz korzyści wynikające z prowadzenia nisko konsumpcyjnego stylu życia;
- projekt graficzny zawieszki na pojemniki na odpady komunalne zwracający uwagę na potrzebę prawidłowego segregowania odpadów komunalnych.

W ramach przedsięwzięcia zorganizowana została konferencja prasowa inicjująca kampanię, a także trzy spotkania dla pracowników merytorycznych gmin. Podczas spotkań zostały przedstawione prezentacje poruszające temat modelu gospodarki obiegu zamkniętego oraz efektywnej informacji i edukacji mieszkańców w kontekście kampanii *Śląskie. Odzyskana energia*, a także gospodarki odpadami komunalnymi w gminach województwa śląskiego. Przygotowano scenariusze lekcji edukacyjnych, infografiki. W spotkaniach udział wzięło łącznie około 200 osób. Ze spotkań tych przygotowane były listy obecności, stanowiące potwierdzenie liczby bezpośrednich odbiorców prowadzonych działań.

Organizację kampanii zlecono podmiotowi zewnętrznemu. Koszt realizacji zadania wyniósł 118 080,00 zł⁴⁹ i było ono w całości finansowane było ze środków budżetu województwa śląskiego. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową (termin, kwota, zakres zadania), co potwierdzono protokołem zdawczo-odbiorczym.

Jak pisał Wicemarszałek województwa: „(...) *Gminy województwa śląskiego otrzymały materiały wypracowane w ramach kampanii, w celu rozprowadzenia ich wśród swoich mieszkańców. W opracowanych materiałach znalazły się również scenariusze lekcji dla nauczycieli wraz z prezentacjami multimedialnymi (scenariusze dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół średnich).*

Województwo Śląskie nie posiadało informacji o liczbie odbiorców końcowych kampanii, ani też o tym czy gminy województwa śląskiego

⁴⁹ Zaplanowano kwotę 127 022,00 zł.

prowadziły monitoring realizacji i efektów przeprowadzonych przez gminy kampanii z wykorzystaniem otrzymanych materiałów.

(...) Efekty tych działań można zaobserwować w zmniejszającej się ilości zmieszanych odpadów komunalnych (z 958 tys. Mg w 2018 r. do 935 tys. Mg w 2022 r.) oraz w zwiększających się poziomach recyklingu osiągniętych przez gminy województwa śląskiego (średnie poziomy recyklingu dla wszystkich gmin województwa śląskiego: 2018 r. - 42%, 2019 r. - 46%, 2020 r. - 53%; za 2021 r. średni poziom recyklingu w odniesieniu do wszystkich odpadów odebranych i zebranych wyniósł 24% - zmiana sposobu liczenia), co świadczy o zwiększającej się świadomości mieszkańców w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz w kwestii ponownego użycia i ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a także ograniczenia marnotrawienia żywności.

(akta kontroli tom I, str. 159, 162, 170-178; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

b) Pgowś 2022⁵⁰.

Rozdział 8 Pgowś 2022 przedstawiał harmonogram oraz sposób finansowania realizacji zadań, w tym zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów. W tabeli 8.1-1 wskazano także szacowane nakłady finansowe, źródło finansowania działań oraz wskaźniki monitorowania ich realizacji.

Kwestie związane z monitoringiem zaplanowanych działań zostały ujęte w rozdziale 10 Pgowś 2022. Ocena wdrażania założeń i postanowień dokumentu przeprowadzana była w formie sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami obejmującego okres 3 lat sprawozdawczych. W rozdziale tym zamieszczono wskaźniki ilościowe wraz ze wskazaniem ich pożądanego trendu dla potrzeb monitorowania i oceny wdrażania celów określonych w dokumencie planistycznym. Gospodarowanie odpadami komunalnymi podlegało ponadto rocznemu

⁵⁰ Z treścią Pgowś 2022 można się zapoznać w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie: https://bip.slaskie.pl/wojewodztwo/programy_plany_i_strategie_wojewodztwa/gospodarka-odpadami-1.html.

W myśl art. 36 ust. 3 uod zarząd województwa przekazywał ministrowi właściwemu do spraw klimatu uchwalony wojewódzki plan gospodarki odpadami, w postaci papierowej, w terminie miesiąca od dnia uchwalenia planu. Ze względu na zakres merytoryczny dokumentu, jak również fakt, że jego integralną część stanowił Plan inwestycyjny, do grupy odbiorców Pgowś2022 zaliczono m.in. podmioty zarządzające instalacjami do przetwarzania odpadów, podmioty gospodarujące odpadami, mieszkańców poszczególnych gmin oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto każda zainteresowana osoba mogła zapoznać się z treścią Pgowś2022 w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (o czym wyżej).

Sposób monitorowania realizacji zadań określonych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami został określony przepisami ustawy o odpadach. Zgodnie z art. 39 ust. 1, ust. 2 uod, z realizacji planów gospodarki odpadami były sporządzane sprawozdania, obejmujące okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres, zwany dalej „okresem sprawozdawczym”. Sprawozdania z realizacji planów gospodarki odpadami zawierały informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

Monitoring realizacji zadań określonych w Pgowś2022 prowadzony był poprzez opracowanie Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019 oraz Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2020-2022. Mierniki dla zakładanych efektów, umożliwiające ocenę stanu i stopnia realizacji zadań zostały wskazane w Pgowś2022. Rozdział 8 Pgowś2022 przedstawiał harmonogram oraz sposób finansowania realizacji zadań, w tym zadań związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów. W tabeli 8.1-1 wskazano także szacowane nakłady finansowe, źródło finansowania działań oraz wskaźniki monitorowania ich realizacji. Kwestie związane z monitoringiem zaplanowanych działań zostały ujęte w rozdziale 10 Pgowś2022. W rozdziale tym zamieszczono wskaźniki ilościowe wraz ze wskazaniem ich pożądanego trendu dla potrzeb monitorowania i oceny wdrażania celów określonych w dokumencie planistycznym. Informację o realizacji postanowień Pgowś2022, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów udokumentowano w Sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019. Realizacja zadań w latach 2020-2022 zostanie udokumentowana w Sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2020-2022.

obowiązkowi sprawozdawczości. Zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵¹ wójt, burmistrz lub prezydent miasta był obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdanie było przekazywane Marszałkowi województwa i WIOŚ w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczyło. Marszałek województwa przekazywał ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w terminie do 15 lipca roku następującego po roku, którego dotyczyło, sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami na poziomie wojewódzkim. Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o masie odebranych i zebranych odpadów komunalnych i sposobie ich zagospodarowania, informacje o liczbie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, informacje o masie odpadów przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi z odpadów odebranych i zebranych z terenu gminy, a także o osiągniętych poziomach przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Wykonanie Pgowś 2022 zlecono podmiotowi zewnętrznemu. Koszt realizacji zadania wyniósł 289 050,00 zł. Zadanie było finansowane ze środków budżetu województwa śląskiego (20% kosztów realizacji zadania tj. 57 810,00 zł⁵²) oraz ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (80% kosztów realizacji zadania tj. 231 240,00 zł⁵³). Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową (termin, kwota, zakres zadania), co potwierdzono końcowym protokołem zdawczo-odbiorczym.

(akta kontroli tom I, str. 159, 163, 179-197; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

c) Sprawozdanie z realizacji Pgowś 2022⁵⁴.

Województwo śląskie realizując obowiązek wynikający z art. 39 uod, w celu oceny stopnia realizacji zadań ujętych w Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022, opracowało Sprawozdanie z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019. Sprawozdanie wykonano w oparciu o wytyczne do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, sporządzone przez Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska z lipca 2017 r.

W Sprawozdaniu przedstawiono podejmowane w latach 2017-2019 działania na terenie województwa śląskiego dotyczące m.in.

⁵¹ Dz.U. 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: ucpq.

⁵² Zaplanowano kwotę 65 000,00 zł.

⁵³ Zaplanowano kwotę 260 000,00 zł.

⁵⁴ Z treścią Sprawozdania można się zapoznać w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu na stronie: https://bip.slaskie.pl/wojewodztwo/programy_plany_i_strategie_wojewodztwa/gospodarka-odpadami-1.html.

Zgodnie z art. 39 ust. 3 pkt 2) uod, zarząd województwa śląskiego przygotowywał i przedkładał sprawozdanie z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Sejmik Województwa Śląskiego oraz minister właściwy do spraw klimatu byli bezpośrednimi odbiorcami Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019 oraz Sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2020-2022.

Dane zawarte w Sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2017-2019 oraz Sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego za lata 2020-2022 służyły monitorowaniu realizacji zadań określonych w Pgowś2022. W ww. sprawozdaniach, opracowanych zgodnie z wytycznymi do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z lipca 2017 r., znajdują się mierniki dla zakładanych efektów, a w ustawie o odpadach określono termin opracowywania sprawozdań. Z danymi i informacjami zawartymi w sprawozdaniu mógł zapoznać się każdy zainteresowany, m.in. podmioty zarządzające instalacjami do przetwarzania odpadów, podmioty gospodarujące odpadami, mieszkańcy poszczególnych gmin oraz jednostki samorządu terytorialnego.

prorowadzonych kampanii promujących sens hierarchii postępowania z odpadami (w tym mniej konsumpcyjny styl życia), funkcjonowania lokalnych platform internetowych na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, promowania i wspierania budowy sieci napraw i ponownego użycia, stworzenia sieci współpracujących instytucji na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym m.in. odpadów żywności, budowy instalacji do recyklingu odpadów, budowy (rozbudowy/modernizacji) PSZOK, budowy i rozbudowy/modernizacji instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów, a także uwzględniania w przetargach publicznych, przez zapisy w specyfikacji warunków zamówienia, zakupów wyrobów zawierających materiały lub substancje z recyklingu odpadów, włączania do procedur zamówień publicznych kryteriów związanych z ochroną środowiska i zapobieganiem powstawaniu odpadów. W Sprawozdaniu można było znaleźć ponadto informacje o stanie formalnoprawnym i technicznym instalacji do odzysku, w tym recyklingu lub innego niż składowanie unieszkodliwiania odpadów, a także informacje o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami.

Z analizy danych znajdujących się w Sprawozdaniu wynika, że masy odpadów selektywnie odebranych i zebranych łącznie wykazywały tendencję wzrostową (w 2018 r. – 904,7 tys. Mg, 2019 r. – 951,7 tys. Mg), również w przypadku mas odpadów poddanych recyklingowi oraz ponownemu użyciu (frakcja PMTS) można było zaobserwować wyraźną tendencję wzrostową (w 2018 r. – 249,2 tys. Mg, w 2019 r. – 288,6 tys. Mg).

Wykonanie Sprawozdania zlecono podmiotowi zewnętrznemu. Koszt realizacji zadania wyniósł 87 330,00 zł. Zadanie w całości finansowane było ze środków budżetu województwa śląskiego. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową (termin, kwota, zakres zadania), co potwierdzono protokołem zdawczo-odbiorczym.

(akta kontroli tom I, str. 159, 164, 198-221; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

- d) Cykliczne szkolenia z zakresu sprawozdawczości realizowane przez pracowników DOŚ⁵⁵.

⁵⁵ Zadanie zrealizowane bezkosztowo – szkolenia przeprowadzali pracownicy DOŚ w ramach wykonywanych obowiązków służbowych:

a) Szkolenia z przygotowywania gminnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W związku z tym, że tematyka organizowanych szkoleń dotyczyła gminnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, odbiorcami szkoleń prowadzonych przez Województwo śląskie, we współpracy ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów, byli pracownicy gmin województwa śląskiego przygotowujący ww. sprawozdania. Szkolenia prowadzone były w formie stacjonarnej oraz on-line (w czasie trwania pandemii Covid-19), natomiast obecnie szkolenia prowadzone są w formie hybrydowej. Organizacją szkoleń od strony technicznej zajmował się Śląski Związek Gmin i Powiatów i w związku z tym Urząd nie posiadał listy uczestników organizowanych szkoleń. Ze względu na to, że prowadzone działania miały na celu poszerzenie wiedzy w zakresie sprawozdawczości wśród pracowników gmin województwa śląskiego, efekty prowadzonych działań można było monitorować poprzez weryfikację gminnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Widoczne było to w jakości przekazywanych gminnych sprawozdań i ilości korekt składanych do tych sprawozdań (od 662 sprawozdań wraz z korektami za rok 2019 r. do 613 sprawozdań wraz z korektami za rok 2022; ponadto za 2022 r. dwie gminy - Krzepice oraz Jastrzębie-Zdrój – złożyły bezbłędne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi).

b) Szkolenia dotyczące sprawozdawczości o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami oraz obsługi bazy BDO. Realizowane szkolenia były własną inicjatywą pracowników DOŚ, nie wymaganą obowiązującymi przepisami prawa, mającą na celu edukację oraz podnoszenie świadomości ekologicznej podmiotów gospodarczych działających na terenie województwa śląskiego. Szkolenia kierowane były do przedsiębiorców zobowiązanych do składania rocznych sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w systemie BDO oraz do wszystkich podmiotów korzystających ze środowiska. Odbiorcami cyklicznych szkoleń byli głównie mali i średni przedsiębiorcy, co wynikało z faktu, że niewielkie firmy nie zatrudniały specjalistów z zakresu ochrony środowiska

Działania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów polegały w Urzędzie między innymi na przeprowadzaniu cyklicznych, darmowych szkoleń dla przedsiębiorców z zakresu sprawozdawczości, prowadzonych w formie stacjonarnej lub online w I kwartale każdego roku. Szkolenia realizowane były w kilku blokach tematycznych dotyczących odpowiednio zadań związanych prowadzeniem rejestru BDO w zakresach: sprawozdań rocznych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, opłaty produktowej, bieżącego utrzymania rejestru BDO oraz w zakresie obowiązków sprawozdawczych wynikających z gospodarowania odpadami komunalnymi.

Referat ds. baz danych o odpadach kierował tematykę prowadzonych szkoleń do przedsiębiorców zobowiązanych do składania rocznego sprawozdania o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w systemie BDO.

Podczas prowadzonych szkoleń przedstawiany był sposób prawidłowego wypełniania sprawozdań przez wytwórców odpadów w systemie BDO oraz omawiane były zagadnienia i obowiązujące przepisy dotyczące sprawozdawczości w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami przez przedsiębiorców.

Szkolenia prowadzone przez Referat ds. opłat produktowych obejmowały instruktaż wypełniania oraz przekazywania w bazie BDO sprawozdań dotyczących opłat produktowych. Program szkolenia dotyczył ogólnych zasad uiszczania opłat produktowych przez podmioty zobowiązane lub zwolnień z tych opłat.

Kolejny z realizowanych bloków tematycznych szkoleń dotyczył sporządzania wniosków rejestrowych, aktualizacyjnych i wniosków o wykreślenie z rejestru BDO.

Szkolenia z tego zakresu były przeznaczone dla lokalnych przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych, pracowników działów ochrony środowiska przedsiębiorstw oraz wszystkich innych podmiotów korzystających ze środowiska. Celem szkolenia było wyjaśnienie obowiązków sprawozdawczych i opłatowych oraz omówienie i przedstawienie na przykładach sposobu wypełniania wykazów dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska, sporządzanych na podstawie informacji zawartych w raporcie wprowadzonym do Krajowej bazy (KOBIZE) za dany rok, a równocześnie zgodnie z wymogami prawnymi obowiązującymi w zakresie sprawozdań składanych wobec

(względy ekonomiczne), przez co tematyka dotycząca gospodarki odpadami musiała być realizowana przez pracowników nie posiadających specjalistycznej wiedzy w tym zakresie, co w następstwie generowało dużą ilość błędnie wypełnionych sprawozdań.

Proces rekrutacji uczestników darmowych szkoleń odbywał się w formie elektronicznej (mailowo) i w tym celu była tworzona tymczasowa lista uczestników szkoleń, która po odbytych szkoleniach została usunięta, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dot. ochrony danych osobowych oraz rozporządzeniem RODO. Nie zawężano oraz nie stosowano ograniczeń dotyczących przesyłanych zgłoszeń na szkolenia, tym samym udział w nich był nieograniczony.

Szkolenia prowadzone były poprzez platformę Teams. Uczestnicy szkoleń zdobywali wiedzę na temat prawidłowego wypełniania sprawozdań rocznych o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami/ sprawozdawczości w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska, najczęściej popełnianych błędów podczas ich wypełniania oraz obowiązujących przepisów dotyczących ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami.

DOŚ nie prowadził monitoringu realizacji szkoleń, ponieważ stanowiły one inicjatywę własną i nie wynikały z obowiązujących przepisów prawa, a pozytywne efekty szkoleń widoczne były w postaci mniejszej ilości błędów w składanych przez przedsiębiorców w latach kolejnych sprawozdaniach rocznych o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami. Podniesienie świadomości w zakresie tematyki poruszanej na każdym przeprowadzonym szkoleniu stanowiło efekt dodatni, wpływający na podniesienie wiedzy w zakresie gospodarki odpadami.

urzędów marszałkowskich. Szkolenie traktowało ponadto o zasadach funkcjonowania systemu BDO w zakresie składanych wniosków rejestrowych, aktualizacyjnych oraz wniosków o wykreślenie. Omawiane były regulacje prawne dotyczące podmiotów zobowiązanych do uzyskania wpisów i odpowiednich działów oraz niezbędnych dokumentów, które należało dołączyć do systemu. Jednocześnie wyjaśnianie były interpretacje prawne i wyjaśnienia przepisów w zakresie wpisów do rejestru BDO. Uczestnicy szkolenia mieli możliwość czynnego udziału poprzez zadawanie pytań związanych z prowadzoną działalnością w zakresie ochrony środowiska, co umożliwiało uzyskanie praktycznej wiedzy i uporządkowanie zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, a tym samym poprawną realizację obowiązków wynikających z przepisów prawnych.

Z kolei szkolenia dotyczące przygotowania sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi organizowane były we współpracy ze Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów.

Efekty działań informacyjnych i edukacyjnych realizowanych za pośrednictwem szkoleń widoczne były, zdaniem Dyrektora DOŚ, w coraz mniejszej ilości składanych błędnych sprawozdań.

Na przestrzeni lat ilość rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, składanych przez przedsiębiorców za pośrednictwem BDO, podlegających korekcie przedstawiała się następująco:

- 2018 – brak danych (funkcjonujący w tym czasie system WSO nie umożliwiał wygenerowania tego rodzaju raportu);
- 2019 – 11786 szt.;
- 2020 – 10502 szt.;
- 2021 – 7280 szt.;
- 2022 – 5157 szt. (w trakcie).

(akta kontroli tom I, str. 159, 164-165; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

- e) Zadanie pn. „Zielony Śląsk”⁵⁶ integracyjne warsztaty ekologiczno-kreatywne dla dzieci, młodzieży oraz dorosłych mieszkańców województwa śląskiego⁵⁷.

⁵⁶ Realizowane na zlecenie Marszałka na podstawie Uchwały nr 2198/168/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 28.09.2020 r.

⁵⁷ Monitoring realizacji zadania i efektów kampanii prowadzony był poprzez podejmowanie działań, tj.:

- a) wizyta w Zespole Szkolno-Przedszkolnym nr 3 w Katowicach w celu przeprowadzenia oceny realizacji zadania;
- b) sprawozdawczość;
- c) bieżący kontakt mailowy i telefoniczny ze zleceniobiorcą.

Odbiorcy kampanii zostali wyłonieni przez zleceniobiorcę w wyniku przeprowadzonej rekrutacji i poprzedzającej ją akcji promującej zadanie.

W ramach realizacji zadania „Zielony Śląsk” określono rezultaty, tj.:

- ilość wydrukowanych broszurek edukacyjnych dla dzieci i młodzieży w wieku od 10 do 18 lat;
- ilość wydrukowanych broszurek edukacyjnych dla osób powyżej 18 roku życia;
- ilość wydrukowanych kolorowanek edukacyjnych dla dzieci w wieku od 3 do 9 lat;
- ilość zrealizowanych warsztatów ekologicznych „Zielony Śląsk”;
- ilość wdrukowanych plakatów informacyjnych;
- ilość wdrukowanych ulotek informacyjnych;
- odsetek uczestników warsztatów, u których zwiększyła się wrażliwość ekologiczna;
- odsetek uczestników warsztatów, u których nastąpił wzrost wiedzy odnośnie zdrowego i ekologicznego życia;
- odsetek uczestników warsztatów, u których wzrosła świadomość dotyczących zagrożeń dla środowiska naturalnego i sposobów ich przeciwdziałania;
- odsetek uczestników warsztatów, u których wzrosła kreatywność i zdolności manualne;

Zadanie zrealizowane zostało w okresie od 1 maja do 15 grudnia 2021 r., w ramach II edycji Marszałkowskiego Budżetu Obywatelskiego Województwa Śląskiego. Wartość przedsięwzięcia wyniosła: 64 245 zł⁵⁸. Celem projektu było przybliżenie mieszkańcom województwa śląskiego z obszarów powiatu bieruńsko-lędzińskiego, pszczyńskiego oraz miast, tj. Katowice, Mysłowice, Tychy zasadności podejmowania działań ekologicznych.

Realizatorem zadania publicznego było Centrum Rozwoju Lokalnego w Zawierciu przy wsparciu:

- Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach;
- Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Katowicach;
- WIOŚ;
- Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach;
- Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach.

W ramach projektu zorganizowano łącznie 52 warsztaty ekologiczno-kreatywne dla 1373 uczestników.

Tematyka warsztatów dotyczyła wpływu zachowania człowieka na środowisko naturalne. Zajęcia prowadzone były w podziale na trzy moduły tematyczne, tj.:

- Magiczny Las;
- Zwierzęta i ludzie;
- Odpado-twory.

Szczegółowa koncepcja szkoleń projektu „Zielony Śląsk” uwzględniała w założeniach scenariusza zajęć kierowanych do dzieci tematy dotyczące ekologii, recyklingu, odpadów komunalnych. Tematyka zajęć odnosiła się do definiowania podstawowych pojęć przez uczestników warsztatów.

(akta kontroli tom I, str. 159, 167-168; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

f) Publikacja informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego.

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego publikowane były aktualne informacje dla przedsiębiorców, dotyczące obowiązujących przepisów (miedzy innymi z zakresu ustawy o odpadach) i związanych z nimi wymogami i obowiązkami⁵⁹.

(akta kontroli tom I, str. 159, 168)

-
- odsetek uczestników warsztatów, u których wzrosła mobilizacja do wspólnego spędzania wolnego czasu poprzez zabawę i własną twórczość.

Rezultaty zostały udokumentowane przez Zleceniobiorcę w sprawozdaniu częściowym oraz sprawozdaniu końcowym.

Umowę na realizację zadania publicznego „Zielony Śląsk” zawarto dnia 17 maja 2021 r.

⁵⁸ Planowana wartość zadania wynosiła 75 000,00 zł, jednakże na etapie otwartego konkursu ofert została ustalona na 65 425,00 zł.

⁵⁹ Dostępne za pośrednictwem poniższych linków:

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/roczne-sprawozdanie-o-wytworzonych-odpadach-i-o-gospodarowaniu-odpadami.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/sprawozdanie-z-realizacji-zadan-z-zakresu-gospodarowania-odpadami-komunalnymi.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/oplata-recyklingowa-za-torby-na-zakupy-z-tworzywa-sztucznego.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/ewidencja-informacji-o-rodzaju-ilosci-i-miejscach-wystepowania-substancji-stwarzajacych-szczegolne-zagrozenie-dla-srodowiska-azbest-i-pcb.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/oplata-produktowe.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/bdo-rejestr-podmiotow-wprowadzajacych-produkty-produkty-w-opakowaniach-i-gospodarujacych-odpadami.html>;

<https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/oplata-za-korzystanie-ze-srodowiska.html>

1.11. Działalność informacyjna w zakresie możliwości finansowania działań dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich recyklingu związana była z realizacją Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020⁶⁰.

W kontekst powyższego wpisują się projekty realizowane przez Województwo Śląskie ze środków RPO WSL 2014-2020⁶¹.

W ramach RPO WSL 2014-2020 (Działanie 5.2 Gospodarka odpadami) istniała możliwość uzyskania dofinansowania na inwestycje obejmujące m.in. infrastrukturę niezbędną do zapewnienia kompleksowej gospodarki odpadami, zaplanowanej zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami⁶². Przewidywanymi do wsparcia typami

⁶⁰ Dalej: RPO WSL 2014-2020.

⁶¹ Działania prowadzone przez Departament Rozwoju i Transformacji Regionu (dawniej Departament Rozwoju Regionalnego) oraz Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego:

- a) https://rpo.slaskie.pl/czytaj/Szkolenie_Odpady_11042022:
 - organizator: Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego;
 - koszt: 1 900,00 zł (wynagrodzenie dla szkoleniowca; szkolenie online);
 - finansowanie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020;
- b) https://rpo.slaskie.pl/czytaj/konferencja_pt_gospodarka_o_obiegu_zamknietych_050619:
 - organizator: Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego i Fundacja WWF Polska;
 - koszt: 6 600,00 zł (najem Sali oraz catering);
 - finansowanie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020;
- c) https://rpo.slaskie.pl/czytaj/zielone_slaskie_intarg_062018:
 - organizator: Urząd Marszałkowski (Referat Regionalnej Strategii Innowacji i Referat Komunikacji i Promocji RPO WSL w Wydziale Rozwoju Regionalnego – dziś Departamencie Rozwoju i Transformacji Regionu);
 - koszt: 17 466,00 zł (najem powierzchni pod stoisko na terenie głównej hali Międzynarodowych Targów Wynałazków i Innowacji INTARG 2018 oraz Sali konferencyjnej na potrzeby organizacji panelu dyskusyjnego);
 - finansowanie: Urząd Marszałkowski ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020;
- d) https://rpo.slaskie.pl/czytaj/pomoc_publiczna_de_minimis_efrr_13062018:
 - organizator: Urząd Marszałkowski (Referat Komunikacji i Promocji RPO WSL w Wydziale Rozwoju Regionalnego – dziś Departamencie Rozwoju i Transformacji Regionu);
 - koszt: 3 665,50 zł (najem Sali szkoleniowej – 676,50 zł; wynagrodzenie szkoleniowca – 1 800,00 zł; catering 1 189,00 zł);
 - finansowanie: Urząd Marszałkowski ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020;
- e) https://rpo.slaskie.pl/czytaj/spotkanie_informacyjne_5_2_11072019 – spotkanie dotyczące ogłoszonych konkursów z działania 5.2 Gospodarka odpadami (typ projektu 3. Punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK)):
 - organizator: Urząd Marszałkowski (Referat Komunikacji i Promocji RPO WSL w Wydziale Rozwoju Regionalnego – dziś Departamencie Rozwoju i Transformacji Regionu);
 - koszt: 847,28 zł (koszt cateringu; spotkanie prowadzone przez pracownika merytorycznego DFR na Sali Kolumnowej Urzędu);
 - finansowanie: Urząd Marszałkowski ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020.

⁶² Linki do wybranych inicjatyw informujących o możliwościach finansowania działań z zakresu zapobiegania powstawania odpadów oraz ich recyklingu, podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą RPO WSL:

a) Ogłoszenia konkursowe:

1. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-385/20 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/511>) - RIT Subregionu Zachodniego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
2. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-384/20 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/510>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
3. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-383/20 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/509>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
4. Nabór nr RPSL.05.02.02-IZ.01-24-380/20 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/505>) - RIT Subregionu Zachodniego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
5. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-379/20 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/504>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
6. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-333/19 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/435>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;

projektów były m.in. zadania dotyczące budowy, rozwoju i modernizacji zakładów odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a także wsparcia punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK). W każdym z ww. przypadków beneficjent zobowiązany był do prowadzenia kampanii, której przedmiotem miały być działania informacyjno-edukacyjne, dotyczące sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów. Komponent ten uznany został za obligatoryjny dla każdego z ww. projektów, stanowiąc podstawowy sposób realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Zakres takich działań, sposób ich prowadzenia oraz dobór środków był również przedmiotem oceny merytorycznej prowadzonej przez ekspertów z dziedziny.

Informacje o możliwościach finansowania ww. działań przekazywane były:

- za pośrednictwem publikowanych ogłoszeń konkursowych (ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie);
- na spotkaniach informacyjnych dla beneficjentów RPO WSL 2014-2020, na których prezentowane były zagadnienia dotyczące m.in. opisu procedury wyboru projektów oraz kwalifikowalności wydatków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Grupą docelową spotkań informacyjnych, szkoleń i konferencji promujących gospodarkę odpadami byli beneficjenci i potencjalni beneficjenci RPO WSL 2014-2020. Informacje o szkoleniach i artykułach poruszających ten temat oraz naborach dotyczących gospodarki odpadami dostępne były na stronie internetowej Urzędu: rpo.slaskie.pl.

Jak pisał Wicemarszałek województwa: „Zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, szczególny nacisk położony powinien być przede wszystkim na zapobieganie powstawaniu odpadów, ale w odniesieniu do odpadów już wytworzonych, na recykling odpadów oraz przygotowanie części selektywnie zebranych odpadów do ponownego użycia. Temu celowi służyć miały m.in. tworzone przez gminy PSZOK (punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych), do których zapewniony winien być łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy.

7. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-332/19 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/434>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
8. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-319/19 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/418>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
9. Nabór nr RPSL.05.02.02-IZ.01-24-318/19 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/417>) - RIT Subregionu Zachodniego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
10. Nabór nr RPSL.05.02.02-IZ.01-24-288/18 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/380>) - RIT Subregionu Zachodniego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
11. Nabór nr RPSL.05.02.02-IZ.01-24-287/18 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/379>) - RIT Subregionu Zachodniego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów / Gospodarka odpadami;
12. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-286/18 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/364>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami;
13. Nabór nr RPSL.05.02.01-IZ.01-24-285/18 (<https://rpo.slaskie.pl/lsi/nabor/363>) - ZIT Subregionu Centralnego - Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów/Gospodarka odpadami.

b) działania informacyjne prowadzone przez Departament Rozwoju i Transformacji Regionu (dawniej Departament Rozwoju Regionalnego) oraz Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego:

- https://rpo.slaskie.pl/czytaj/Szkolenie_Odpady_11042022
- https://rpo.slaskie.pl/czytaj/konferencja_pt_gospodarka_o_obiegu_zamknietych_050619
- https://rpo.slaskie.pl/czytaj/zielone_slaskie_intarg_062018
- https://rpo.slaskie.pl/czytaj/pomoc_publiczna_de_minimis_efrr_13062018
- https://rpo.slaskie.pl/czytaj/spotkanie_informacyjne_5_2_11072019 - spotkanie informacyjne dotyczące ogłoszonych konkursów z działania 5.2 Gospodarka odpadami (typ projektu 3. Punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK).

Do prowadzenia kampanii byli zobowiązani beneficjenci programu RPO WSL 2014-2020:

W ramach działania 5.2. Gospodarka odpadami (z wyjątkiem azbestu) beneficjenci wykazywali wskaźnik „Liczba kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z gospodarką odpadami”.

W załączniku nr 7 przekazywany był raport dla projektów realizowanych w ramach ww. działania. Większość beneficjentów rozliczyła ustanowiony wskaźnik – raport z realizacji kampanii (wraz z dokumentacją zdjęciową) miał stanowić główny dokument rozliczający działanie.

Grupy odbiorców i rodzaje działań dla tych kampanii określał wnioskodawca/beneficjent.

Na masę i jakość odpadów komunalnych wpływać miało także kreowanie strategii zarówno unijnej, jak i krajowej, realizowanej poprzez zwiększenie nacisku na zapobieganie powstawania odpadów, przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu. Ważną rolę odgrywać powinno stałe podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie związanym z koniecznością wzrostu selektywnego zbierania odpadów”.

(akta kontroli tom I, str. 159, 166-167; tom II, str. 1364-1366, 1372-1378, 1417-1496)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Przy wpisie wniosków do rejestru, w pięciu przypadkach⁶³ Urząd przekroczył 30-dniowy termin wynikający z art. 53 ust. 1 uod. Przekroczenia wyniosły od pięciu do 64 dni. Jednocześnie w trzech⁶⁴ przypadkach Urząd dokonał aktualizacji wniosku z przekroczeniem 30-dniowego, naruszając tym samym art. 59 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 1 uod. Przekroczenia wyniosły od 32 do 150 dni. Wpływ na wystąpienie nieprawidłowości mogły mieć czynniki zewnętrzne, związane z opóźnieniami w udostępnieniu modułu sprawozdawczego BDO urzędowi marszałkowskiemu.

(akta kontroli tom III, str. 2102, 2104-2106, 2112-2116)

Jak podał Wicemarszałek województwa: „(...) Wnioski wymienione w piśmie wpłynęły do Urzędu na przełomie 2019 i 2020 roku. Okres ten był dla wszystkich urzędów marszałkowskich niezwykle problematyczny w aspekcie terminowego prowadzenia rejestru BDO. Powodem tego był szum medialny dookoła zmiany ustawy o odpadach, która wprowadziła z dniem 1 stycznia 2020 r. obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów (a więc również sporządzania kart przekazania odpadów) wyłącznie na platformie BDO. Oznaczało to, że brak indywidualnego konta BDO w praktyce uniemożliwiał zgodne z prawem przekazanie odpadów uprawnionemu odbiorcy, uniemożliwiał też prowadzenie sprawozdawczości, o której mowa w art. 73, 74 i 75 ustawy o odpadach. Powyższe spowodowało w ostatnich miesiącach roku 2019 ogólnopolski szum medialny. Niestety, rozpowszechniane w różnych mediach informacje koncentrowały się na olbrzymich karach za brak wpisu, brakowało natomiast rzetelnej informacji. W powstałym w ten sposób zamieszaniu i ogólnym chaosie ogromna część podmiotów złożyła wnioski w formie papierowej w ostatnich tygodniach roku 2019. Nadmieniam, że co do zasady, ustawowy termin uzyskania wpisu w rejestrze BDO dla większości zobowiązanych przedsiębiorców upłynął w dniu 24 lipca 2018 r. Aby zobrazować skalę tego zjawiska, przedstawiam kilka liczb: w okresie od października 2019 r. do 13 lutego 2020 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wpłynęło 45 388 sztuk wniosków, uzupełnień, oświadczeń i innych pism w zakresie rejestracji w systemie BDO, z czego ok. 7 000 wniosków zostało przesłanych za pośrednictwem portalu bdo.mos.gov.pl tj.: październik 2019 r.: 1 223 szt., listopad 2019 r.: 2 940 szt., grudzień 2019 r.: 12 282 szt., styczeń 2020 r.: 18 859 szt., luty 2020 do 13.02.2020 r.: 10 084 szt.

Taka liczba wniosków przesłanych do Urzędu spowodowała, że liczba pracowników zajmujących się rejestrem BDO stała się niewystarczająca do bieżącej obsługi tak dużej ilości korespondencji. Należy też podkreślić, że w omawianym czasie pracownicy ówczesnego Wydziału/Departamentu Opłat Środowiskowych nie ograniczyli się tylko do rejestrowania wniosków.

⁶³ Z 30 poddanych szczegółowemu badaniu, tj. 16,7%.

⁶⁴ Z 30 poddanych szczegółowemu badaniu, tj. 10,0%

Z uwagi na niedostępność takich źródeł informacji, jak zrozumiałe dla przedsiębiorców instrukcje, infolinie itp., koniecznym było udzielenie podmiotom wsparcia. Były to konsultacje telefoniczne oraz bezpośrednie wizyty zainteresowanych wpisem do rejestru BDO przedsiębiorców, którym udzielano niezbędnego wsparcia i wskazówek. W tym czasie w ramach Wydziału funkcjonował stały punkt konsultacyjny, gdzie pracownicy udzielali pomocy w wypełnianiu wniosków BDO. Należy zaznaczyć, że poza zaangażowaniem ok. 50 pracowników referatu ds. opłat i środowiskowych baz danych oraz innych referatów Wydziału/Departamentu Opłat Środowiskowych, do omawianych zadań oddelegowano również pracowników innych departamentów/wydziałów, którzy, po przeszkoleniu przez pracowników Wydziału/Departamentu Opłat Środowiskowych, mogli służyć przedsiębiorcom niezbędnym wsparciem. Z uwagi na nadzwyczajny charakter okoliczności, w celu sprawniejszej rejestracji zainteresowanych podmiotów, dodatkowo zlecano pracę w nadgodzinach. W tym czasie pracownicy zajmowali się obsługą wniosków BDO, włączając w to rejestrację korespondencji, jej dekretację zgodnie z podziałem zadań oraz szczegółową weryfikację i wprowadzanie danych z wniosków do rejestru BDO. W okresie od października 2019 r. do marca 2020 r. 41 pracowników pracowało w nadgodzinach — łącznie to 2 154 godzin i 36 minut (...).

Ponadto dodatkowym, sporym utrudnieniem powodującym powstawanie opóźnień w zakresie terminowych wpisów do rejestru były liczne błędy i braki w składanych przez przedsiębiorców wnioskach (w tym brak wymaganych oświadczeń, brak stosownych opłat rejestrowych, brak niezbędnych załączników, a ponadto niekompletne lub błędnie wypełnione table). Obowiązujący w tym czasie wzór wniosku o wpis do rejestru BDO okazał się zbyt trudny dla wielu przedsiębiorców, w szczególności tych, którzy zawodowo nie zajmowali się gospodarowaniem odpadami. W celu ograniczenia liczby przedsiębiorców zobowiązanych do wpisu w rejestrze BDO, a tym samym obciążenia systemu, Minister Klimatu wydał rozporządzenie w sprawie rodzajów odpadów i ilości, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji (Dz. U. 2019 r. poz. 2531 z dnia 23 grudnia 2019 roku). W efekcie jednak wydanie tego rozporządzenia spowodowało dodatkowe zamieszanie, gdyż przedsiębiorcy, którzy już zdążyli złożyć wnioski o wpis do rejestru BDO, zaczęli je wycofywać (rozporządzenie zwalniało wiele podmiotów z obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, a tym samym posiadania wpisu). Kolejną okolicznością, która zwiększyła chaos w tym okresie było przejście z wniosków papierowych na pełną elektroniczną rejestrację wniosków, co nastąpiło od 1 stycznia 2020 roku. To z kolei spowodowało dodatkowe utrudnienia — wielu przedsiębiorców, mimo że złożyli wniosek w wersji papierowej, przesyłało również wnioski elektroniczne w systemie BDO. W badanym okresie 2020 roku dodatkowe utrudnienia kadrowe spowodowane były pandemią Covid19. Wprowadzone obostrzenia sanitarne, zachorowania pracowników, utrudnienia związane z realizacją pracy zdalnej, brak możliwości szybkiego kontaktu z wnioskodawcami uniemożliwiły w pełni sprawną realizację obsługi wniosków BDO (...).

(akta kontroli tom III, str. 2117-2118, 2120-2123, 2129-2146)

2. Terminy od wpływu wniosku do wydania decyzji ws. uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny przekroczyły w trzech z sześciu zbadanych postępowaniach terminy wskazane w art. 35 §3 KPA i wyniosły 74 dni, 79 dni i 372 dni.

(akta kontroli tom II, str. 892-1077)

Jak wyjaśnił Wicemarszałek województwa, zasadniczy wpływ na niezrealizowanie spraw w ustawowym terminie miały: braki kadrowe, zbyt duże obciążenie pracą pracowników, zwiększona ilość wniosków o udostępnienie informacji publicznej/informacji o środowisku i konieczność terminowych odpowiedzi, niestabilność przepisów prawa, zmiany organizacyjne w Departamencie, zwiększenie ilości zadań Marszałka w zakresie gospodarki odpadami oraz przekazanie kompetencji innych organów na rzecz Marszałka, rotacja pracowników (zwolnienia, przeniesienia), brak płynności w realizacji zadań w związku z różną interpretacją przepisów przez wnioskodawców, Starostwa, UM itd. oraz fakt, że pracownicy Referatu byli zobligowani w okresie zmian do: zapoznania się z zasadami prowadzenia postępowań dostosowawczych, tworzenia procedur, współpracy z organami administracji, radcami prawnymi, Ministerstwem, przedsiębiorcami, w celu ustalenia reguł postępowania.

(akta kontroli tom II, str. 1363-1364, 1367-1371)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wyodrębniono komórkę organizacyjną (wcześniej komórki organizacyjne) realizujące zadania z zakresu objętego niniejszą kontrolą NIK. Zadania te zostały przypisane ww. komórce (komórkom) w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz regulaminach wewnętrznych, a ponadto przydzielone w zakresach czynności pracownikom Urzędu.

System BDO był prowadzony z naruszeniami uod, związanymi z przekroczeniami terminów na wpis wniosków oraz wniosków aktualizacyjnych do rejestru. Nieprawidłowości te mogły wynikać z czynników zewnętrznych.

Marszałek identyfikował podmioty zobowiązane do dokonania wpisu do BDO i pozyskiwał informacje o podmiotach, które prowadziły działalność w zakresie gospodarowania odpadami bez takiego wpisu, a także, w związku z opracowywaniem Pgowś 2022 i Pgowś 2028 zlecał przeprowadzenie analizy stanu rynku odpadów na jego terenie.

Obowiązujący Pgowś 2022 podlegał aktualizacji, a w trakcie kontroli NIK trwały uzgodnienia dot. przyjęcia ww. planu na kolejne lata.

Sporządzono również sprawozdanie z realizacji bieżącego planu (za pierwszą połowę jego obowiązywania), a sprawozdanie za kolejne trzy lata znajdowało się w trakcie opracowania.

Marszałek województwa prowadził działania edukacyjne i informacyjne w zakresie objętym kontrolą NIK oraz monitorował ich efekty.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Marszałek województwa w Biuletynie Informacji Publicznej prowadził listę:

- Funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, o których mowa w art. 35 ust. 6 uod;
- Instalacji komunalnych planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji.

Lista instalacji komunalnych dostępna była pod adresem: https://bip.slaskie.pl/wojewodztwo/programy_plany_i_strategie_wojewodztwa/gospo-darka-odpadami-1.html⁶⁵.

(akta kontroli tom II, str. 1364, 1371, 1379-1416)

2.2. Informacje o ilości wytwarzanych odpadów na terenie województwa śląskiego z grup 01 do 19 dla potrzeb opracowania Sprawozdania z realizacji Pgowś 2022 były pozyskiwane z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (dane za lata 2017-2018) i rejestru BDO (dane za 2019 r.). W przypadku odpadów komunalnych (grupy 15, 17 i 20) dane o ilości wytwarzanych odpadów pochodziły ze sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto korzystano z danych zgromadzonych w bazach azbestowej i produktowej, z danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (m.in. bazy danych Bank Danych Lokalnych BDL-GUS). Przeprowadzono również ankietyzację, w której zapytania skierowane były do jednostek administracji samorządowej (gminy, powiaty), placówek służb państwowych szczebla wojewódzkiego (WIOŚ, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Policja, Straż Pożarna, Izba Administracji Skarbowej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz szczebla krajowego (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz do operatorów zaangażowanych w gospodarkę odpadami.

Urząd posiadał informacje dotyczące instalacji i ilości poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych w nich przetwarzanych – Za rok 2018 z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego, a za lata 2019-2022 – z systemu BDO z danych wygenerowanych przez IOŚ-PIB. Jak wyjaśniła Dyrektor DOŚ odnośnie danych ws. wytworzonych w latach 2018-2022 wybranych odpadów wg katalogu odpadów oraz sposobu ich zagospodarowania: *W załączonych zestawieniach(...) przedstawiono wnioskowane dane wygenerowane dane w Wojewódzkiego Systemu Odpadowego za rok 2018 za pomocą modułu sprawozdawczego. W przypadku tabeli (...)*⁶⁶*wskazać należy, iż podmioty wytwarzające odpady zgodnie z obowiązującymi w 2018 r. wzorami sprawozdań rocznych pod nazwą „Zbiornicze zestawienie danych o rodzajach i ilościach wytworzonych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów” nie miały obowiązku wskazywania sposobu dalszego gospodarowania odpadami. W związku z powyższym, w tabeli (...) ujęto podmioty prowadzące działalność na terenie województwa śląskiego, polegającą na gospodarowaniu odpadami w procesie przetwarzania lub unieszkodliwiania.*

Tutejszy organ nie ma możliwości ustalenia na jaką instalację kierowane były wytworzone odpady wykazane w tabelach (...), ponieważ sprawozdania nie zawierają informacji w tym zakresie (brak jest obowiązku przekazywania takich informacji przez przedsiębiorców).

Dane za lata 2019 – 2022 znajdują się w systemie BDO, który do dnia dzisiejszego nie posiada modułu raportowego udostępnionego przez administratora urzędowi marszałkowskiemu, co uniemożliwia im wygenerowanie wnioskowanego raportu za wskazane lata. W związku z powyższym, wystąpiono z prośbą do administratora rejestru BDO - Ministerstwa Klimatu i Środowiska - o sporządzenie raportu

⁶⁵ Lista została opublikowana w grudniu 2019 r. i w kontrolowanym okresie była aktualizowana: we wrześniu i listopadzie 2020 r., w lutym 2021 r., w marcu 2022 r. i w czerwcu 2023 r.

⁶⁶ Tabela 2b – Zestawienie wytworzonych w latach 2018-2022 wybranych odpadów wg katalogu odpadów, oraz sposobu ich zagospodarowania (w jakich ilościach, do jakich instalacji przekazywano wytworzone odpady) i sposoby ich przetworzenia (w procesach R np. przygotowane do ponownego użycia, poddane recyklingowi lub w procesie D5 unieszkodliwione poprzez składowanie na składowiskach odpadów).

obejmującego wnioskowane dane za lata 2019 – 2022, który to raport zostanie przekazany niezwłocznie po jego otrzymaniu.

Dane za lat 2019-2022 zostały udostępnione kontrolerowi NIK przez Urząd na podstawie informacji wygenerowanych z BDO przez IOŚ-PIB.

Odnośnie miejsca zagospodarowania odpadów z terenu województwa Dyrektor DOŚ wyjaśniła: „Wytworzone przez podmioty odpady wykazywane są w dziale XI (wytworzenie odpadów) rocznego sprawozdania o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami składanego za pośrednictwem systemu BDO. Dział XI zawiera wyłącznie dane dotyczące kodu i rodzaju odpadu, strumienia odpadu, masy odpadu [Mg] dodatkowo dla odpadów uwodnionych suchej masy odpadu [Mg]. Nie uwzględnia on natomiast informacji o dalszym sposobie zagospodarowania odpadów w tym czy dany odpad został zagospodarowany na terenie danego województwa czy też poza nim oraz do jakiej instalacji docelowo został przekazany”.

(akta kontroli str. 5, 7, 13-14, 19, 24, 28-31, 86, 371-377A)

2.3. W okresie objętym kontrolą na terenie województwa śląskiego spadła, a następnie wzrastała PSZOK ze 165 do 173⁶⁷. Liczba zaplanowanych na lata 2018-2022 PSZOK wyniosła odpowiednio dziewięć, dziewięć, siedem, 0 i trzy; liczba punktów napraw odpowiednio: dwa, jeden, 0 i 0, a liczba punktów wymiany rzeczy odpowiednio: dwa, jeden, cztery, 0 i trzy.

Urząd nie posiadał danych w zakresie rzeczywistej daty utworzenia PSZOK, punktów napraw oraz punktów wymiany rzeczy, za wyjątkiem dwóch PSZOK (jeden utworzony w 2018 r. i jeden w 2019 r.).

Jak wyjaśniła Zastępczyni Dyrektora DOŚ: „W obowiązującym stanie prawnym gminy nie są zobligowane do przekazywania informacji w zakresie ilości funkcjonujących na ich terenie punktów napraw i wymiany rzeczy. Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, po raz pierwszy za 2022 r., obejmują dział pn. Informacja o produktach lub częściach produktów niebędących odpadami przyjętych do punktu napraw i ponownego użycia w celu ponownego użycia lub naprawy, którego nie było w latach poprzednich. Jednakże informacje gromadzone w tym dziale dotyczą przyjętego rodzaju produktu lub części produktu oraz ich masy, ale nie ilości działających na terenie gminy punktów napraw i wymiany rzeczy”.

Informacje przedstawione w toku niniejszej kontroli Urząd uzyskał na podstawie danych wynikających ze sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (wg stanu BDO na dzień 9 sierpnia 2023 r.), planu inwestycyjnego stanowiącego załącznik do Pgowś2022 oraz wyników ankietyzacji przeprowadzonej na potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji Pgowś za lata 2017-2019.

(akta kontroli tom I, str. 14, 441, 446)

2.4. W treści Pgowś 2022 wskazano cele w zakresie gospodarki odpadami wraz z określeniem wskaźników ich osiągnięcia, źródeł danych będących podstawą ich oceny, a także częstotliwości dokonywania oceny ich realizacji.

a) W ramach celów⁶⁸ przyjętych w gospodarce odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji, przyjęto m.in. następujące cele:

1) Zmniejszenie ilości powstających odpadów: a) ograniczenie marnotrawienia żywności, b) wprowadzenie selektywnego zbierania bioodpadów z zakładów zbiorowego żywienia.

⁶⁷ 165 w 2018 r.; 159 w 2019 r.; 158 w 2020 r.; 163 w 2021 r. i 173 w 2022 r.

⁶⁸ Pkt 5.2. Pgowś 2022 (str. 118-119).

- 2) Zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat właściwego gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym odpadami żywności i innymi odpadami ulegającymi biodegradacji.
- 3) Doprowadzenie do funkcjonowania systemów zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami – w celu obliczenia poszczególnych wartości procentowych wskazanych poniżej, należy ująć wszystkie odpady komunalne odebrane i zebrane (również odpady BiR pochodzące z gospodarstw domowych): a) osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy do 2020 r., b) do 2020 r. udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30%, c) do 2025 r. recyklingowi powinno być poddawane 60% odpadów komunalnych, d) do 2030 r. recyklingowi powinno być poddawane 65% odpadów komunalnych, e) redukcja składowania odpadów komunalnych do maksymalnie 10% do 2030 r..
- 4) Zmniejszenie udziału zmieszanych odpadów komunalnych w całym strumieniu zbieranych odpadów (zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie): a) objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy systemem selektywnego zbierania odpadów komunalnych, b) wprowadzenie jednolitych standardów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie obszaru objętego Planem do końca 2021 r. – planowane jest w tym zakresie zestandaryzowanie dla całego kraju, co ma na celu zapewnienie minimalnego poziomu selektywnego zbierania odpadów szczególnie w odniesieniu do gmin w których stosuje się niedopuszczalny podział na odpady „suche”-„mokre”, c) zapewnienie jak najwyższej jakości zbieranych odpadów przez odpowiednie systemy selektywnego zbierania odpadów, w taki sposób, aby mogły one zostać w możliwie najbardziej efektywny sposób poddane recyklingowi, d) wprowadzenie we wszystkich gminach na obszarze objętym Planem systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i innych bioodpadów u źródła – do końca 2021 r.;
- 5) Zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, aby nie było składowanych w 2020 r. więcej niż 35% masy tych odpadów w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.
- 6) Zaprzestanie składowania odpadów ulegających biodegradacji selektywnie zebranych.
- 7) Zaprzestanie składowania zmieszanych odpadów komunalnych bez przetworzenia.
- 8) Zmniejszenie liczby miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych.
- 9) Utworzenie systemu monitorowania gospodarki odpadami komunalnymi.
- 10) Monitorowanie i kontrola postępowania z frakcją odpadów komunalnych wysortowywaną ze strumienia zmieszanych odpadów komunalnych i nieprzeznaczoną do składowania (frakcja 19 12 12).
- 11) Zbilansowanie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w świetle obowiązującego zakazu składowania określonych frakcji odpadów komunalnych i pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, w tym odpadów o zawartości ogólnego węgla organicznego powyżej 5% s.m. i o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg suchej masy, od 1 stycznia 2016 r.

- b) W przypadku odpadów opakowaniowych⁶⁹ przyjęto następujące cele:
- 1) zapewnienie odpowiedniej jakości odpadów opakowaniowych zbieranych selektywnie w gospodarstwach domowych.
 - 2) osiągnięcie i utrzymanie co najmniej następujących poziomów odzysku i recyklingu w poszczególnych latach dla opakowań wielomateriałowych i dla opakowań po środkach niebezpiecznych (w tym środkach ochrony roślin): a) dla opakowań wielomateriałowych wg rodzaju materiału przeważającego odpowiednio: tworzywo sztuczne – 61,0% i 23,5%, aluminium – 61,0% i 51,0%, stal w tym blacha stalowa – 61,0% i 51,0%, papier i tektura – 61,0% i 61,0%, szkło – 61,0% i 61,0%, drewno – 61,0% i 16,0%; b) dla opakowań po środkach niebezpiecznych wg rodzaju materiału odpowiednio: tworzywo sztuczne – 61,0% i 23,5%, aluminium – 61,0% i 51,0%, stal w tym blacha stalowa – 61,0% i 51,0%, papier i tektura – 61,0% i 61,0%, szkło – 61,0% i 61,0%, drewno – 61,0% i 16,0%, opakowania wielomateriałowe – poziom dla odpadów opakowaniowych wielomateriałowych po środkach niebezpiecznych określony odpowiednio w poz. 1-6 według rodzaju materiału przeważającego w opakowaniu wielomateriałowym.
 - 3) wyeliminowanie stosowania nieuczciwych praktyk w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających przetworzenie odpadów opakowaniowych;
 - 4) zwiększenie świadomości użytkowników i sprzedawców środków zawierających substancje niebezpieczne (w tym środków ochrony roślin) odnośnie prawidłowego postępowania z opakowaniami po tych produktach.
- c) W przypadku odpadów poużytkowych przyjęto następujące cele:
- 1) W gospodarce zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami⁷⁰:
 - a) Osiągnięcie w 2016 roku i w kolejnych latach poziomu ich zbierania w wysokości co najmniej 45% masy wprowadzonych na rynek baterii i akumulatorów przenośnych.
 - b) Osiągnięcie poziomów wydajności recyklingu: w przypadku zużytych baterii kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych – 65% masy zużytych baterii kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych, w tym recykling zawartości ołowiu w najwyższym, technicznie możliwym do osiągnięcia stopniu, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych kosztów; w przypadku zużytych baterii niklowo-kadmowych i zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych – 75% masy zużytych baterii niklowo-kadmowych lub zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych, w tym recykling zawartości kadmu w najwyższym, technicznie możliwym do osiągnięcia stopniu, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych kosztów; w przypadku pozostałych zużytych baterii i zużytych akumulatorów – 50% masy zużytych baterii lub zużytych akumulatorów.
 - 2) w gospodarce zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym⁷¹:

Założono następujące cele do roku 2022: Zapewnienie osiągnięcia odpowiedniego poziomu zbierania ZSEE: od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.: - nie mniej niż 40% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu, a w przypadku sprzętu oświetleniowego – nie mniej niż 50% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu; od dnia 1 stycznia 2021 r.: - nie mniej niż 65% średniorocznej masy sprzętu wprowadzonego do obrotu albo 85% masy zużytego sprzętu wytworzonego na terytorium kraju.

⁶⁹ Pkt 5.4.5. Pgowś 2022 (str. 123-124).

⁷⁰ Pkt 5.3.3. Pgowś 2022 (str. 120).

⁷¹ Pkt 5.3.6. Pgowś 2022 (str. 121-122).

Od 1 stycznia 2018 r.: a) dla zużytego sprzętu powstałego ze sprzętu należącego do grup sprzętu nr 1 (sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury) i 4 (sprzęt wielkogabarytowy, którego którykolwiek z zewnętrznych wymiarów przekracza 50 cm): odzysku – 85% masy zużytego sprzętu oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu – 80% masy zużytego sprzętu; b) dla zużytego sprzętu powstałego ze sprzętu należącego do grupy sprzętu nr 2 (ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm²): odzysku – 80% masy zużytego sprzętu oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu – 70% masy zużytego sprzętu; c) dla zużytego sprzętu powstałego ze sprzętu należącego do grup sprzętu nr 5 (sprzęt małogabarytowy, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm) i 6 (małogabarytowy sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm): odzysku – 75% masy zużytego sprzętu oraz przygotowania do ponownego użycia i recyklingu – 55% masy zużytego sprzętu; d) dla zużytego sprzętu powstałego ze sprzętu należącego do grupy sprzętu nr 3 (lampy) – recyklingu – w wysokości 80% masy tego zużytego sprzętu.

3) w gospodarce pojazdami wycofanymi z eksploatacji jako cele⁷² przyjęto:

a) Osiąganie minimalnych rocznych poziomów odzysku i recyklingu odniesionych do masy pojazdów przyjętych do stacji demontażu w skali roku co najmniej na poziomie odpowiednio: 95% i 85%.

b) Ograniczenie nieuczciwych praktyk w zakresie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (zwiększenie ilości pojazdów wycofanych z eksploatacji kierowanych do legalnych stacji demontażu).

c) Ograniczenie liczby pojazdów sprowadzanych z zagranicy bezpośrednio do stacji demontażu w sposób nielegalny.

W Pgowś 2022 wskazano ponadto 79 wskaźników do monitorowania⁷³ w celu oceny realizacji i wdrażania planu. Wskaźniki podzielono na ogólne⁷⁴ oraz wskaźniki odnoszące się do poszczególnych rodzajów odpadów, w tym: odpadów komunalnych (w tym do odpadów żywności i innych odpadów ulegających biodegradacji)⁷⁵, odpadów opakowaniowych⁷⁶,

⁷² Pkt 5.3.5. Pgowś 2022 (str. 120).

⁷³ Pkt 10 Pgowś 2022 (str. 214-219).

⁷⁴ Masa odpadów wytworzonych; odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych recyklingowi (bez recyklingu organicznego); odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych recyklingowi organicznemu; odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych termicznemu przekształcaniu z odzyskiem energii; odsetek masy odpadów wytworzonych wykorzystanych bezpośrednio na powierzchni ziemi do prac wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami; Odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych składowaniu bez przetworzenia.

⁷⁵ Liczba mieszkańców; masa odebranych/zebranych odpadów komunalnych; masa odpadów komunalnych odebranych/zebranych selektywnie; masa odpadów komunalnych odebranych jako zmieszane odpady komunalne; ilość odebranych zmieszanych odpadów komunalnych na mieszkańca na rok; udział odpadów komunalnych selektywnie odebranych/zebranych w ogólnej masie odpadów; odsetek masy odpadów komunalnych odebranych jako zmieszane odpady komunalne składowanych bez przetwarzania; osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych; odsetek masy odpadów komunalnych przekazanych do składowania do masy odebranych/zebranych odpadów (w danym roku); masa odebranych/zebranych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji; masa odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazana na składowiska odpadów; liczba czynnych składowisk odpadów, na których są składowane odpady; pozostała do wypełnienia pojemność składowisk odpadów, na których są składowane odpady komunalne; liczba MBP; moce przerobowe (biologiczne) MBP; moce przerobowe (mechaniczne) MBP; liczba instalacji termicznego przekształcania odpadów powstałych z przetwarzania odpadów komunalnych; moce przerobowe instalacji termicznego przekształcania odpadów powstałych z przetwarzania odpadów komunalnych; masa żywności przekazanej Bankom Żywności przez przedsiębiorców (bez żywności pochodzącej ze wsparcia z programów UE) (wskaźnik pomocniczy).

⁷⁶ Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych; poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ze szkła; poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych; poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z papieru i tektury; poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ze stali; poziom recyklingu odpadów

odpadów powstających z produktów – baterie i akumulatory⁷⁷, odpadów powstających z produktów – sprzęt elektryczny i elektroniczny⁷⁸ oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji⁷⁹.

W oparciu o ww. wskaźniki miał być prowadzony monitoring i ocena wdrażania celów określonych w Pgows2022. Źródłem danych do przeprowadzenia ww. oceny miały być informacje gromadzone w Wojewódzkim Systemie Odpadowym (bazie danych prowadzonej przez Marszałka województwa), zbierane w ramach BDO oraz na podstawie informacji zawartych w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty opakowaniowe i gospodarujących odpadami. Kolejnymi dostępnymi źródłami informacji miały być publikacje GUS, Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego w Katowicach, WIOŚ w Katowicach. Do określenia wartości niektórych wskaźników miały być również wykorzystywane dane ze sprawozdania z realizacji Pgows2022 oraz dane własne Urzędu Marszałkowskiego.

opakowaniowych z aluminium; poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna; poziom odzysku odpadów opakowaniowych.

⁷⁷ Masa zebranych zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych (ogółem); masa zebranych zużytych baterii i akumulatorów kwasowo-ołowiowych wprowadzanych do procesu recyklingu; osiągnięty poziom wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów kwasowo-ołowiowych; masa zebranych zużytych baterii i akumulatorów niklowo-kadmowych ołowiowych wprowadzanych do procesu recyklingu; osiągnięty poziom wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów niklowo-kadmowych; masa pozostałych zebranych zużytych baterii i akumulatorów ołowiowych wprowadzanych do procesu recyklingu; osiągnięty poziom wydajności recyklingu zużytych baterii i zużytych akumulatorów pozostałych.

⁷⁸ Masa zebranego ZSEE; masa zebranego ZSEE przetworzonego w instalacjach na terenie województwa; W zakresie osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu – od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.; Osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu nr 1

(Wielkogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego) i 10 (Automaty wydające); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 1 (Wielkogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego) i 10 (Automaty wydające); osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu należącego do grup nr 3 (Sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny) i 4 (Sprzęt konsumencki i panele fotowoltaiczne); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 3 (Sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny) i 4 (Sprzęt konsumencki i panele fotowoltaiczne); osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu należącego do grup nr 2 (Małogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego) i 5–9 (Sprzęt oświetleniowy; Narzędzia elektryczne i elektroniczne, z wyjątkiem wielkogabarytowych stacjonarnych narzędzi przemysłowych; Zabawki, sprzęt rekreacyjny i sportowy; Wyroby medyczne, z wyjątkiem wszelkich wyrobów wszczepionych i zainfekowanych; Przyrządy do monitorowania i kontroli); Osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 2 (Małogabarytowe urządzenia gospodarstwa domowego) i 5–9 (Sprzęt oświetleniowy; Narzędzia elektryczne i elektroniczne, z wyjątkiem wielkogabarytowych stacjonarnych narzędzi przemysłowych; Zabawki, sprzęt rekreacyjny i sportowy; Wyroby medyczne, z wyjątkiem wszelkich wyrobów wszczepionych i zainfekowanych; Przyrządy do monitorowania i kontroli); osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu należącego do grup nr 3 (Sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny) i 4 (Sprzęt konsumencki i panele fotowoltaiczne); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytych gazowych lamp wyładowczych;

W zakresie osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu - od dnia 1 stycznia 2018 r.: osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu nr 1 (Sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury) i 4 (Sprzęt wielkogabarytowy, którego którykolwiek z zewnętrznych wymiarów przekracza 50 cm); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 1 (Sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury) i 4 (Sprzęt wielkogabarytowy, którego którykolwiek z zewnętrznych wymiarów przekracza 50 cm); osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu nr 2 (Ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm²); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 2 (Ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm²); osiągnięty poziom odzysku sprzętu należącego do grup sprzętu nr 5 (Sprzęt małogabarytowy, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm) i 6 (Małogabarytowy sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny, którego żaden

z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 5 (Sprzęt małogabarytowy, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm) i 6 (Małogabarytowy sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm); osiągnięty poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu sprzętu należącego do grup nr 3 (Lampy).

⁷⁹ Liczba stacji demontażu; liczba punktów zbierania pojazdów; masa zebranych pojazdów wycofanych z eksploatacji; poziom odzysku odpadów pochodzących z demontowanych pojazdów wycofanych z eksploatacji; poziom recyklingu odpadów pochodzących z demontowanych pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ocena wdrażania założeń i postanowień dokumentu miała zostać przeprowadzona w formie sprawozdania z realizacji Pgowś 2022 obejmującego okres 3 lat sprawozdawczych. Sprawozdanie z WPGO przygotowywał Zarząd Województwa i przedkładał Sejmikowi Województwa oraz Ministrowi Środowiska, w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego.

Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 27 listopada 2023 r. opracowano sprawozdanie z realizacji Pgowś 2022 za lata 2017-2019, co opisano szerzej w obszarze 1, pkt 1.4. niniejszego wystąpienia, natomiast sprawozdanie za lata 2020-2022 wg stanu na dzień zakończenia kontroli było w trakcie opracowywania.

(akta kontroli tom I, str. 15-19, 83-85, 378-379, 383-388)

2.5. W latach 2018-2023 (I półrocze) do Urzędu wpływały sprawozdania gminne od wszystkich 167 z terenu województwa śląskiego, na podstawie art. 9q ust. 2 i 9r ucpg z tego – w zw. z art. 9r ww. ustawy - wszystkie sprawozdania za lata 2018-2021 wymagały korekt, natomiast sprawozdania za 2022 tylko w dwóch ze 167 przypadków nie wymagały skorygowania.

Do szczegółowego badania wybrano 10 sprawozdań złożonych przez gminy⁸⁰. Każde ze zbadanych sprawozdań wymagało korekty, nie było do nich autokorekt. Urząd każdorazowo wzywał do jej dokonania, ale w formie maila lub rozmowy telefonicznej, natomiast nie z wykorzystaniem systemu BDO. Jak podał Wicemarszałek województwa: „(...) Bieżący kontakt z właściwymi pracownikami urzędów gmin pozwalał na udzielenie im potrzebnego wsparcia, a sama weryfikacja sprawozdań prowadzona była dzięki temu z należytą starannością: wszelkie wątpliwości lub pomyłki były z gminami wyjaśniane i korygowane na bieżąco. Taki sposób pracy, choć czasochłonny, cechuje się dużą efektywnością. Należy również zauważyć, że wspomniany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie nakłada obowiązku przekazywania wezwań do korekty za pośrednictwem systemu BDO”.

W przypadku jednego sprawozdania Urząd zawiadomił WIOŚ o nieosiągnięciu wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9r ust. 3 ucpg. W pozostałych przypadkach nie wystąpiły przesłanki takiego zawiadomienia.

Jednocześnie w badanym okresie do Urzędu wpłynęły sprawozdania sporządzone na podstawie art. 73, 74a i 75 uod od następującej liczby podmiotów:

- Za 2018 r.: 13 165 podmiotów, z tego 13 165 bez potrzeby dokonania korekty i 610, w przypadku których wymagana była korekta;
- Za 2019 r.: 16 710, z tego 8 545 bez potrzeby dokonania korekty i 8 165, w przypadku których wymagana była korekta;
- Za 2020 r.: 20 412, z tego 13 321 bez potrzeby dokonania korekty i 7 091, w przypadku których wymagana była korekta;
- Za 2021 r.: 21 651, z tego 16 444 bez potrzeby dokonania korekty i 5 207, w przypadku których wymagana była korekta;
- Za 2022 r.: 21 188, z tego 17 943 bez potrzeby dokonania korekty i 3 245, w przypadku których wymagana była korekta.

Do szczegółowego badania wybrano 10 sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców⁸¹. Wpływająca dokumentacja była weryfikowana pod względem przekazania zgodnie z właściwością oraz poprawności ich wypełnienia.

⁸⁰ Po dwa sprawozdania z lat 2018-2022.

⁸¹ Po dwa sprawozdania z lat 2018-2022.

Osiem z 10 złożonych sprawozdań wymagało korekty⁸². W dwóch przypadkach Marszałek nieterminowo weryfikował złożone sprawozdania (art. 77 ust. 1 uod), co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W czterech przypadkach wzywano podmioty do skorygowania sprawozdań za pomocą innych środków, niż system BDO, jednakże nie dotyczyło to sytuacji, w których sprawozdanie zawierało informacje niezgodne ze stanem faktycznym (art. 77 ust. 2 uod). Złożone korekty zostały zatwierdzone przez Urząd.

W kontrolowanym okresie Marszałek prowadził zgodnie z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o opakowaniach zbiór dokumentów przekazywanych mu przez przedsiębiorców, jednakże nie wydawał⁸³ decyzji zobowiązujących przedsiębiorców do przedłożenia dokumentów ewidencji o odpadach, dokumentów potwierdzających recykling lub dokumentów potwierdzających recykling poza granicami kraju.

(akta kontroli tom I, str. 371-372B, 436-439, 452-456; tom II, str. 1508, 1525; tom III, str. 1977-78, 1980-1983, 1987-2017, 2020, 2026-2053, 2071-2098)

2.6. Dane dot. podmiotów, które w latach 2018-2023 (II kwartał) prowadziły na terenie województwa śląskiego przetwarzanie odpadów w procesach recyklingu zostały pozyskane od IOŚ-PIB. Kierownik Ośrodka Rozwoju Systemów Informatycznych IOŚ-PIB podał: „*Ponadto IOŚ-PIB wskazuje, iż elektroniczna Baza danych o odpadach i o gospodarowaniu odpadami (dalej „BDO”) została uruchomiona 01.01.2020 r. w związku z czym w systemie BDO brak jest danych za lata 2018-2019 w zakresie ewidencji odpadów, gdyż podmioty wpisane do Rejestru-BDO prowadziły ją wówczas w postaci papierowej. W Systemie BDO natomiast znajdują się dane ze sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za okres sprawozdawczy 2019 r. (w 2020 r. podmioty po raz pierwszy miały obowiązek złożyć takie sprawozdanie za pośrednictwem elektronicznej bazy BDO za okres sprawozdawczy 2019) i takie dane zostały wygenerowane w żądanym zestawieniu*”. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał decyzję uznającą przedmiot lub substancję za produkt uboczny dla 48 podmiotów⁸⁴. W tym samym okresie nie przeprowadzono kontroli realizacji postanowień zawartych w decyzjach dotyczących produktów ubocznych u 47 z nich. Odnosząc się do powyższego Wicemarszałek województwa wyjaśnił: „*(...)Wydział/Departament (realizujący przedmiotowe zadania w imieniu organu) w ramach prowadzonych postępowań w przedmiocie potwierdzenia spełnienia warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny opierał się na wynikach kontroli przeprowadzanych przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, na podstawie poniższych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach: art. 11 ust. 4.(...), art. 11 ust. 4b.(...), art. 11 ust. 4c (...).*

Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, właściwy Wydział/Departament przed wydaniem decyzji potwierdzającej spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, zasięgał każdorazowo opinii Śląskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach (dalej: WIOŚ). W toku prowadzonego postępowania i wydawania uzgodnień WIOŚ dokonywał kontroli podmiotu albo odstępował od jej przeprowadzenia, jeśli nie dostrzegał potrzeby podjęcia czynności kontrolnych. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego nie uczestniczyli w kontrolach z następujących przyczyn: WIOŚ odstępował od wykonania kontroli przedsiębiorcy, wobec którego wszczęto na wniosek postępowanie administracyjne w przedmiocie potwierdzenia spełnienia warunków

⁸² Wnioskowane korekty dotyczyły: braku załączonego pełnomocnictwa dla osoby reprezentującej przedsiębiorcę, niewniesienia opłaty skarbowej za udzielone pełnomocnictwo, błędnej nazwy lub braku nazwy instalacji podania właściwego rodzaju odpadów oraz uzupełnienia brakujących danych co do odpadów.

⁸³ Wobec 10 przedsiębiorców objętych szczegółowym badaniem.

⁸⁴ Z których dziewięć prowadziło na terenie województwa działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów w procesach odzysku i recyklingu.

uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (ponieważ nie przeprowadzono kontroli); WIOŚ przeprowadzał postępowanie kontrolne bez stosownego powiadomienia Urzędu o terminie oględzin zakładu/installacji (ponieważ w praktyce uniemożliwiało to uczestniczenie w kontroli).

Jeśli w danym przypadku WIOŚ wydał pozytywne postanowienie, stwierdzające spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wydawano pozytywne rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, potwierdzającej spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Nadmieniam, że WIOŚ, jako organ inspekcyjny w zakresie ochrony środowiska, dysponuje o wiele bardziej rozbudowanym i skuteczniejszym aparatem legislacyjnym, niż służby marszałków województw. W przypadku przedsiębiorców posiadających decyzję o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny czynności kontrolne planowane są m.in. w przypadku powzięcia informacji o ewentualnych naruszeniach lub uchybieniach. W badanym okresie nie było zgłoszeń o naruszeniach lub uchybieniach w stosowaniu zapisów decyzji przez podmioty, na rzecz których zostały wydane decyzje uznające przedmiot lub substancję za produkt uboczny, zatem tutaj Urząd nie planował przeprowadzania kontroli w ww. podmiotach. Niezależnie od powyższego (...) uprzejmie informuję, że w roku 2022 Departament przeprowadził kontrolę w podmiocie CEZ Chorzów S.A. w zakresie sprawdzenia przestrzegania warunków decyzji udzielającej pozwolenia zintegrowanego dla instalacji spalania paliw. Ponieważ na rzecz wspomnianej spółki wydano również decyzje administracyjne dotyczące uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, kontrolą objęto również przedmiotowe decyzje.

Ogólna liczba kontroli planowych na lata 2018-2023 (I półrocze)⁸⁵ wyniosła:

- 2018 r.: 49, z których zrealizowano 39 kontroli;
- 2019 r.: 36, z których zrealizowano 33 kontrole;
- 2020 r.: 27, z których zrealizowano 25 kontroli;
- 2021 r.: 32, z których zrealizowano 31 kontroli;
- 2022 r.: 33, z których zrealizowano 32 kontrole;
- 2023 r. (I półrocze): 13; z których zrealizowano 12 kontroli.

Jako przyczyny niezrealizowania wszystkich kontroli planowych Wicemarszałek województwa wskazał przeszkody formalno-prawne, zmiany organizacyjne w Urzędzie (likwidacja Departamentu, który miał przeprowadzić kontrolę), przeprowadzenie planowanej kontroli przez WIOŚ, odstępienie od przeprowadzenia kontroli z uwagi na kontrole NIK u przedsiębiorcy. W dwóch przypadkach Urząd nie posiadał wiedzy na temat przyczyn odstąpienia od przeprowadzenia kontroli.

Łączna liczba zrealizowanych w ww. okresie kontroli (w tym z udziałem WIOŚ) wyniosła:

- 2018 r.: 50 kontroli;
- 2019 r.: 57 kontroli;
- 2020 r.: 87 kontroli;
- 2021 r.: 162 kontrole;
- 2022 r.: 195 kontroli;
- 2023 r. (I półrocze): 58 kontroli.

Na podstawie ustaleń ze 160 kontroli zawiadomiono łącznie w badanym okresie 20 organów.

⁸⁵ Kontrole dotyczyły m.in.: Zgodności prowadzonej działalności z decyzją, terminowości, kompletności i zgodności sprawozdań z gospodarowania odpadami ze stanem faktycznym, prawidłowości prowadzenia dokumentacji dot. przekazywania odpadów, prowadzenia audytów zewnętrznych u przedsiębiorców, prawidłowości obliczania i wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

W badanym okresie liczba kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu przedstawiała się następująco: w 2018 r. – 17 kontroli, w 2019 r. – 29 kontroli, w 2020 r. – 67 kontroli, w 2021 r. – 131 kontroli, w 2022 roku 163 kontrole, w pierwszym półroczu 2023 r. – 46 kontroli.

(akta kontroli tom I, str. 87-158, 440-442, ; tom II, str. 879-882, 884-888, 1508-1519, 1526-1527, 1670-1750; tom III, str. 1830-1976, 2018-2020, 2171, 2173-2174)

2.7. W okresie objętym kontrolą do DOŚ⁸⁶ wpłynęło łącznie 20 skarg i wniosków⁸⁷, z których dziewięć⁸⁸ dotyczyło braku działań lub nieprawidłowości w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu.

(akta kontroli tom I, str. 222-370)

2.8. Skargi wnoszone były przez przedsiębiorców, osobę prywatną oraz radnego rady miasta i dotyczyły niewłaściwego zdaniem skarżących zachowania pracowników Urzędu, nieprawidłowości w eksploatacji składowisk odpadów oraz nieprawidłowości w działaniu BDO.

(akta kontroli tom I, str. 222-370)

2.9. Każda ze zbadanych skarg została rozpatrzona z zachowaniem 30 – dniowego terminu. Spośród dziewięciu skarg pięć zostało uznanych za bezzasadne, a cztery za zasadne.

(akta kontroli tom I, str. 222-370)

2.10. W wyniku zgłaszanych skarg i wniosków Marszałek nie zwracał się do organów Inspekcji Ochrony Środowiska o przeprowadzenie kontroli.

(akta kontroli tom I, str. 222-370, 379, 388-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dwóch z 10 szczegółowo zbadanych przypadkach sprawozdań przedsiębiorców Marszałek weryfikował je nieterminowo, tj. później, niż do 30 września roku następującego po roku sprawozdawczym (art. 77 ust. 1 uod). Wpływ na wystąpienie nieprawidłowości mogły mieć czynniki zewnętrzne, związane z opóźnieniami w udostępnieniu modułu sprawozdawczego BDO urzędom marszałkowskim.

(akta kontroli tom III, str. 2026-2053)

W powyższej kwestii Marszałek województwa podał: „(...) *Moduł sprawozdawczy systemu BDO został udostępniony urzędowi marszałkowskim przez administratora systemu - Ministerstwo Klimatu i Środowiska z dużym opóźnieniem w relacji do daty udostępnienia go przedsiębiorcom, gdyż pod koniec listopada 2020 r. Spowodowało to, że proces weryfikacji rocznych sprawozdań składanych przez przedsiębiorców po raz pierwszy w formie elektronicznej za rok 2019 rozpoczął się z początkiem grudnia 2020 r., po uprzednim zapoznaniu się z funkcjonalnością nowego systemu przez pracowników urzędu.*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie opublikowało wówczas żadnych instrukcji ani wyjaśnień w zakresie prawidłowego sporządzania sprawozdań i ich weryfikacji w systemie BDO.

Jak już wcześniej wspomniano, moduł sprawozdawczy systemu BDO cechował się znacznym stopniem złożoności, a interfejs użytkownika był nieintuicyjny. Ponadto zakres danych koniecznych do wykazania w sprawozdaniu był bardziej szczegółowy i obszerny niż określone w zapisach artykułów ustawy o odpadach

⁸⁶ Oraz wcześniej funkcjonujących komórek organizacyjnych Urzędu, z których powstał DOŚ.

⁸⁷ Po dwie skargi w 2018, 2019 i 2021 r., osiem skarg i jeden wniosek w 2020 r., cztery skargi w 2022 r. i jeden wniosek w 2023 r. (do końca II kwartału).

⁸⁸ Włącznie skargi: dwie w 2019, pięć w 2020 r. i po jednej w 2021 i 2022 r.

odnoszących się do sprawozdawczości. To wszystko, w połączeniu z niezbyt efektywnym —w ocenie pracowników Urzędu — sposobem nawigacji po sprawozdaniu przedsiębiorcy, spowodowało, że sprawdzenie sprawozdania złożonego w systemie BDO trwało dłużej, niż weryfikacja analogicznego sprawozdania złożonego w wersji papierowej.

Dodatkowym utrudnieniem był fakt, że ponad 60 tysięcy sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami złożonych za lata 2019 - 2020 przez przedsiębiorców, w niewystarczający sposób zaznajomionych z obsługą nowego systemu sprawozdawczego, spowodowało ogromną liczbę błędów w złożonych sprawozdaniach, co skutkowało znaczącym utrudnieniem procesu weryfikacji tychże sprawozdań i przekładało się bezpośrednio na liczbę korekt, które przedsiębiorcy winni byli sporządzić. W zdecydowanej większości przypadków błędnie sporządzonych sprawozdań, konieczny był kontakt telefoniczny ze strony urzędu z przedsiębiorcami, celem wyjaśnienia „krok po kroku”, jak prawidłowo sporządzić sprawozdanie (rozmowy takie, z uwagi na fakt, iż urzędnik w zasadzie przeprowadzał szkolenie z obsługi systemu, który dla przedsiębiorcy jest trudny i nieintuicyjny w obsłudze, zajmowały znaczną część czasu, który poświęcony powinien być na weryfikację sprawozdań). Należy przy tym podkreślić, że był to o wiele efektywniejszy sposób pracy, niż pisemne informowanie przedsiębiorcy o konieczności korekty i zakresie niezbędnych poprawek. Relatywnie późne udostępnienie modułu sprawozdawczego BDO urzędowi marszałkowskiemu, o czym wspomniano wcześniej, spowodowało opóźnienie w rozpoczęciu procesu weryfikacji. Oznaczało to, że gdy z początkiem 2021 roku przedsiębiorcy rozpoczęli składanie sprawozdań za kolejny 2020 rok, pracownicy Urzędu, wciąż weryfikowali sprawozdania za rok 2019 (zaledwie dwa miesiące wcześniej, kiedy tylko zaistniała taka możliwość, przystąpili do weryfikacji sprawozdań za rok 2019). W konsekwencji, łączna liczba sprawozdań do weryfikacji w okresie od listopada 2020 r. do 30 września 2021 r., obejmowała swoim zakresem dwa okresy sprawozdawcze (2019 - 2020) w czasie, który zapisy ustawy o odpadach przewidywały na realizację weryfikacji jednego okresu sprawozdawczego.

W związku z powyższym, zrealizowanie weryfikacji sprawozdań w pełnym zakresie w ustawowo wyznaczonym terminie nie było możliwe, a skrócony termin na realizację ww. zadania nie wynikał z zaniechań urzędu, a z opóźnienia wdrożenia modułu systemu BDO, służącego do weryfikacji sprawozdań.

Dodatkowym czynnikiem niekorzystnie wpływającym na proces weryfikacji sprawozdań były obostrzenia związane z COVID-19 oraz ograniczone zasoby kadrowe zespołu dokonującego weryfikacji sprawozdań.

(akta kontroli tom III, str. 1977, 1980-1981)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd monitorował realizację Pgów 2022. Sprawozdania gmin oraz przedsiębiorców były rzetelnie analizowane, a w razie potrzeby Urząd wzywał do złożenia korekty. W kilku przypadkach przekroczono termin weryfikacji sprawozdań. Nieprawidłowość ta mogła wynikać z czynników zewnętrznych.

W kontrolowanej jednostce nie przeprowadzono (poza jednym przypadkiem) kontroli postanowień zawartych w decyzjach o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. W Urzędzie planowano i w przeważającej większości realizowano kontrole planowe. Skargi i wnioski w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK, kierowane do Urzędu były rzetelnie analizowane i załatwiane.

IV. Uwagi

Uwagi

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

1. Terminowego (30 dni) dokonywania wpisu do rejestru wniosków oraz wniosków aktualizacyjnych, zgodnie z art. 53 ust. 1 uod.
2. Terminowego rozpatrywania spraw dot. wydania decyzji ws. spełniania warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, zgodnie z art. 35 §3 KPA.
3. Terminowego weryfikowania sprawozdań składanych do Urzędu przez przedsiębiorców, sporządzonych na podstawie art. 73, 74a i 75 uod, tj. nie później, niż do 30 września roku następującego po roku sprawozdawczym (zgodnie z art. 77 ust. 1 uod).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

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

Katowice, dnia 18 grudnia 2023 r.

Kontroler

Michał Nowak

St. inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Mariusz Marquardt
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach

