

Stanowisko Nr 7/2022

Konwentu Marszałków Województw RP

z dnia 7 kwietnia 2022 r.

**w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu Bazy danych
o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) w zakresie
sprawozdawczości komunalnej.**

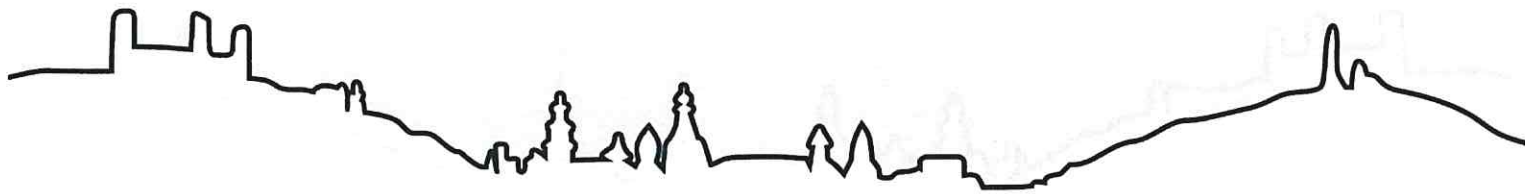
Konwent Marszałków Województw RP biorąc pod uwagę ponad dwuletnie doświadczenie samorządów województw w użytkowaniu Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, podkreśla konieczność zmian w zakresie jej funkcjonalności dot. sprawozdawczości komunalnej oraz proponuje ustalenie jasnych i klarownych kryteriów oceny sprawozdań sporządzanych przez marszałków województw oraz ponowną analizę zawartych w wezwaniach do marszałków województw uwag.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) jest projektem realizowanym przez Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Celem jej powstania miało być dążenie do uszczelnienia systemu gospodarki odpadami, poprzez wprowadzenie elektronicznej bazy danych, w której gromadzone będą wszelkie informacje o odpadach. Jednak jej obecna funkcjonalność nie spełnia zakładanych oczekiwań i często wręcz utrudnia, zarówno weryfikację sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ich poprawne sporządzanie.

W ocenie Konwentu Marszałków Województw RP, jednym z głównych powodów niezadowolającej funkcjonalności BDO jest fakt, że baza sama z siebie generuje błędy, przede wszystkim poprzez nieprawidłowe zaciąganie danych ze sprawozdań gminnych. W województwie mazowieckim i małopolskim podczas tworzenia korekt zdarzało się, że masy odpadów w działach dot. ich zagospodarowania dublowały się, a część danych ze sprawozdań

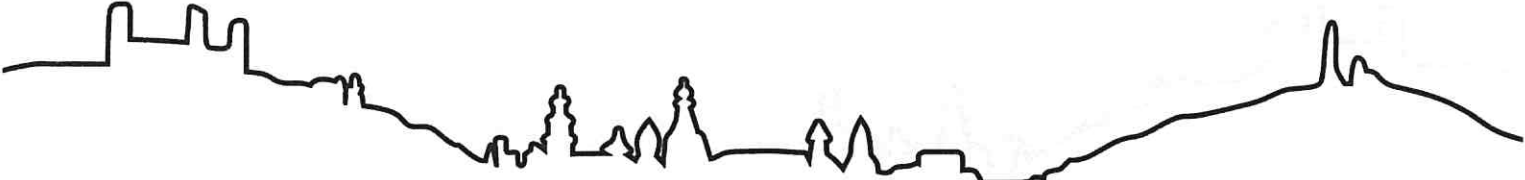


K O N W E N T M A R S Z A Ł K Ó W W O J E W Ó D Z T W R P
Ś W I Ę T O K R Z Y S K I E 2 0 2 2



gminnych w ogóle się nie zaciągała. Ponadto, zauważono nieprawidłowe sumowanie niektórych danych liczbowych podczas tworzenia korekt sprawozdań wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, co skutkowało wzywaniem gmin po raz kolejny do sporządzenia korekty sprawozdania w związku z występowaniem błędów systemowych, do tej pory zresztą niewyeliminowanych. Dodatkowo, sama „nieprzewidywalność pracy” w bazie sprawia, że istnieje poważne ryzyko powstawania kolejnych nieprawidłowości. Podczas edycji danych, natychmiast po ich zapisaniu – wpis przenosi się w nieznanne miejsce – gdyż baza przekierowuje sporządzającego sprawozdanie do pierwszej strony działu. W związku z tym, nie ma pewności (szczególnie w działach dot. zagospodarowania odpadów komunalnych), że to co zostało edytowane lub usunięte na pewno się zapisało. Do tego poruszanie się w działach jest mocno utrudnione, gdyż trzeba po kolei przewijać strony, a w przypadku gdy jest ich kilkaset staje się to zadaniem czasochłonnym. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że podczas użytkowania bazy następuje automatyczne wylogowanie osoby sporządzającej sprawozdanie, nawet po kliknięciu chęci pozostania na stronie. To sprawia, że brak jest pewności co do pełnej i rzetelnej informacji o odpadach komunalnych odebranych i zebranych na terenie województw zawartej w sprawozdaniach marszałków województw. Dochodzą do tego komplikacje w związku z brakiem możliwości drukowania sprawozdań oraz raportowania zawartych w nich danych i to na wszystkich poziomach prowadzenia sprawozdawczości. Podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości muszą przepisywać ręcznie dane z kart przekazania odpadów komunalnych do swoich sprawozdań, gdyż informacje z prowadzonej elektronicznie ewidencji odpadów automatycznie się do nich nie zaczytują. W przypadku firm obsługujących kilkadziesiąt gmin, jest to żmudna praca, polegająca na robieniu zrzutów ekranowych kart przekazania odpadów komunalnych, drukowaniu ich, wprowadzaniu danych do arkuszy kalkulacyjnych a dopiero na końcu do sprawozdań. Takie postępowanie również może przyczyniać się do powstawania kolejnych błędów w zakresie sprawozdawczości komunalnej.





Dodatkowo, zastosowana forma sprawozdań podmiotów jest mało czytelna i utrudnia ich sprawną weryfikację przez gminy.

Należy podkreślić, że do tej pory baza nie posiada technicznych możliwości pozwalających na generowanie raportów z poziomu wojewódzkiego. W celu pozyskania danych ze sprawozdawczości komunalnej za rok 2019 i 2020 m.in. do aktualizacji Wojewódzkich Planów Gospodarki Odpadami, pracownicy urzędów marszałkowskich muszą je przepisywać ręcznie do arkuszy kalkulacyjnych, co angażuje czas, jak również może przyczyniać się do generowania błędów z powodu występowania czynnika ludzkiego (tj. omyłkowego nieprawidłowego przepisania danych). Jednocześnie, należy zauważyć, że brak możliwości pozyskania i przetwarzania danych zawartych w sprawozdaniach uniemożliwia udostępnianie integralnych dokumentów sprawozdań lub szczegółowych danych zawartych w sprawozdaniach w związku z wpływającymi do urzędów marszałkowskich wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz o środowisku.

Dodatkowo, brak jasnych kryteriów oceny sprawozdawczości komunalnej oraz szczegółowych wytycznych dot. prawidłowego sposobu sporządzania sprawozdań na poziomie podmiotów, gmin i województw wpływa na jakość przedłożonych sprawozdań oraz ich zgodność z interpretacją przepisów prawnych dokonywaną przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

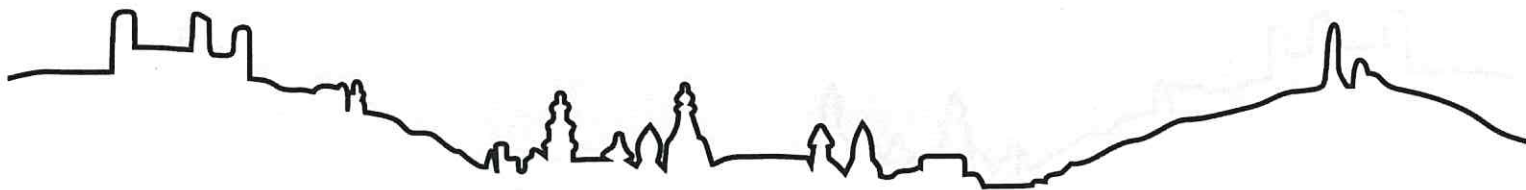
Wszystkie ww. powody składają się na obraz bazy BDO jako niedoskonałego narzędzia, generującego nieprawidłowości, któremu nie można w pełni zaufać w zakresie prawidłowości zawartych w nim danych, a co za tym idzie również w zakresie planowania nowych inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej, kontroli strumieni odpadów komunalnych oraz przygotowywania prognoz i strategii gospodarowania odpadami komunalnymi na nadchodzące lata.

W związku z powyższym, Konwent Marszałków Województw RP zwraca się o:

1. Pilne wprowadzenie następujących zmian w zakresie funkcjonalności bazy BDO:

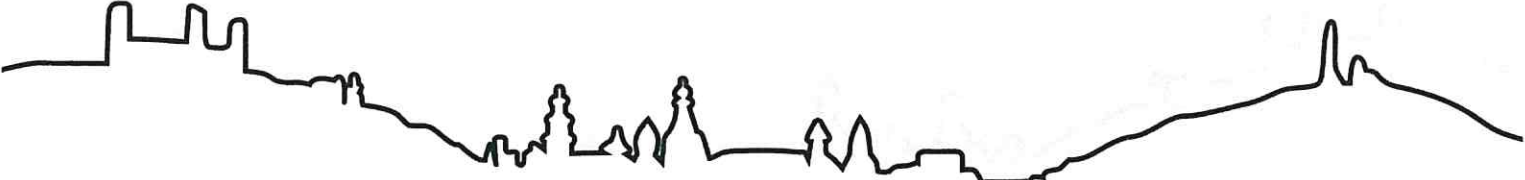


KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
ŚWIĘTOKRZYSKIE 2022



- naprawienie błędów wynikających z niepoprawnego zaciągania się danych ze sprawozdań (tj. dublowania danych, niepoprawnego sumowania danych);
- ujednoczenie i dostosowanie formularzy sprawozdań podmiotów **do formy tabelarycznej** zastosowanej w sprawozdaniach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – obecnie zastosowana forma jest mało czytelna i nieprzejrzysta oraz utrudnia gminom weryfikację składanych sprawozdań a podmiotom poprawne wykazywanie danych;
- dostosowanie formularzy sprawozdań do obecnego stanu prawnego wynikającego ze zmian ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.), ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.), oraz wejścia w życie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2151) oraz rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. *w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1530);
- **umożliwienie drukowania z BDO** poszczególnych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami – zarówno sporządzonych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak i przez marszałków województw, a także sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, sprawozdań podmiotów prowadzących punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sprawozdań podmiotów zbierających odpady komunalne;
- **umożliwienie eksportowania poszczególnych sprawozdań** z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami – zarówno sporządzonych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jak i przez marszałków województw oraz sprawozdań podmiotów odbierających/zbierających odpady komunalne – **do integralnych plików typu doc, pdf** oraz xls, co znacząco wpłynie na możliwość wyciągania i przetwarzania danych (w tym informacji niezbędnych podczas aktualizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami)





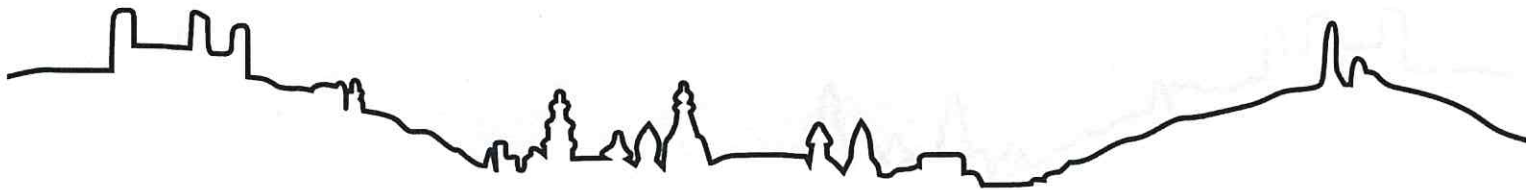
oraz umożliwi udostępnianie integralnych dokumentów sprawozdań w związku z wpływającymi do urzędów marszałkowskich wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz o środowisku;

- **ujednoczenie nazw instalacji** – problem nadawania różnorodnych nazw tym samym instalacjom można rozwiązać poprzez utworzenie listy instalacji na podstawie wpisów w rejestrze, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy *o odpadach* (Dz. U. z 2021 r. poz.779 z późn. zm.). Utworzenie takiej listy instalacji w BDO może być rozwiązaniem na przyszłość i wymagać będzie dodania do numerów miejsc prowadzenia działalności (MPD) nazw instalacji prowadzonych w danej lokalizacji. Wybór MPD powodowałby wybieranie przez użytkowników w całym kraju prawidłowej, jednakowej nazwy instalacji;
- spowodowaniu szczegółowego informowania przez IOŚ o wprowadzanych w systemie zmianach, szczególnie **w zakresie zmian w objaśnieniach oraz zawartości tabel**, np. poprzez przesyłanie informacji na skrzynkę odbiorczą w bazie BDO.

Dodatkowo Konwent Marszałków Województw RP wnosi o utworzenie narzędzi ułatwiających korzystanie z bazy poprzez:

- wprowadzenie przycisku przeskoku do konkretnej podstrony w działach bądź możliwości odnalezienia konkretnego wpisu w sprawozdaniach;
- umożliwieniu jednoczesnego wyboru kilku wpisów przewidzianych do usunięcia;
- wyświetlenie danych zawartych w poszczególnych, wypełnionych tabelach na pełnym ekranie;
- dodanie objaśnień poprzez „tooltipy” do każdego działu i tabeli o rodzaju danych, jakie mają zostać w nich ujęte oraz usunięcie błędnych informacji w niektórych objaśnieniach;
- wprowadzenie w liście sprawozdań złożonych przez gminy do marszałka województwa w kolumnie podmiot sprawozdający przy gminach miejskich i wiejskich o tej samej nazwie

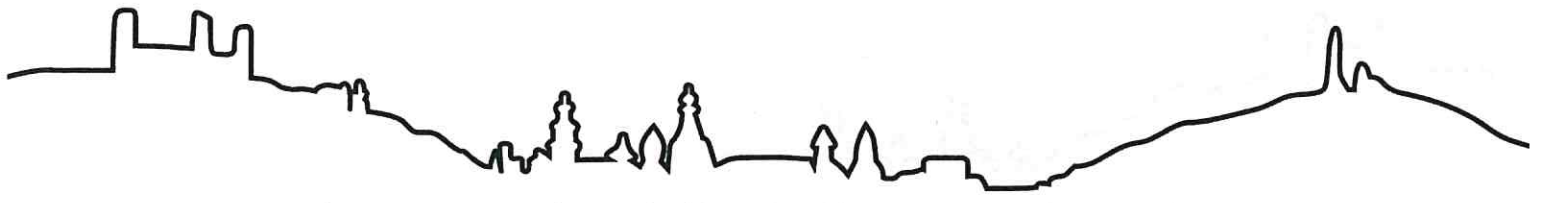




dodatkowej informacji: „gmina miejska” lub „gmina wiejska” – ułatwi to odróżnienie sprawozdań złożonych przez poszczególne gminy;

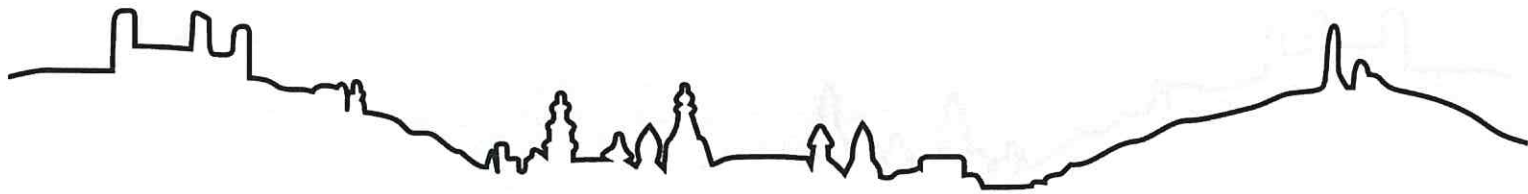
- automatyczne zaciągnięcie do działu I tabela A sprawozdania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, danych dotyczących „Liczby mieszkańców gminy w 1995 r. zgodnie z danymi GUS” - liczba osób zamieszkałych na terenie gminy w 1995 r. zgodnie z danymi GUS jest wartością stałą i niezmienną, w związku z tym powinna zostać wprowadzona do sprawozdań gminnych automatycznie, jako pole nieedytowalne;
- spowodowaniu poprawnego sumowania liczby gmin w dziale I sprawozdania marszałka województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi – obecnie system nie sumuje miast na prawach powiatu;
- uniemożliwienie wprowadzania do wszystkich rodzajów sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi kodów odpadów innych niż odpady komunalne i odpady pochodzące z przetwarzania tych odpadów oraz kodów dopuszczonych w sprawozdaniach komunalnych np. 16 01 03;
- zablokowanie możliwości wprowadzania informacji o zagospodarowaniu odpadu dla odpadów o kodach nie wykazanych jako odebrane czy zebrane;
- uniemożliwienie zatwierdzania danych w poszczególnych tabelach wszystkich rodzajów sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, w przypadku, gdy dane te są niepełne np. brakuje informacji o masach odpadów, nazwie instalacji, adresie instalacji, rodzajach procesów zagospodarowania odpadów;
- uniemożliwienie wprowadzania kodów odpadów ulegających biodegradacji do działu IIIa sprawozdania z wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (i analogicznie w odpowiednich działach sprawozdań podmiotów i marszałka województwa);





- uniemożliwienie wprowadzania kodów odpadów innych niż ulegających biodegradacji do działu IIIb sprawozdania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (i analogicznie w odpowiednich działach sprawozdań podmiotów i marszałka województwa);
- prawidłowe sumowanie liczby PSZOK funkcjonujących na terenie województwa w dziale V sprawozdania marszałka z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- prawidłowe sumowanie liczby podmiotów zbierających odpady komunalne stanowiące frakcje odpadów w dziale VI sprawozdania wójta, burmistrza, prezydenta miasta z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (obecnie sumowane są wszystkie wiersze z poszczególnymi kodami zebranych odpadów);
- prawidłowe sumowanie liczby podmiotów zbierających odpady komunalne na terenie województwa w dziale VI sprawozdania marszałka województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- spowodowanie wyświetlania adresu instalacji w działach IIIa i IIIb, Vc, VIb w tabeli zawierającej dane (dot. sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi), czyli „na wierzchu” a nie ukryte i dostępne dopiero po kliknięciu w przycisk opcje/podgląd;
- wprowadzenie formuły z wyliczeniem poziomów na podstawie danych zagregowanych w poszczególnych tabelach (z możliwością edycji);
- wprowadzenie w dziale VIII tabela C sprawozdania marszałka województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oznaczenia: „gmina miejska” lub „gmina wiejska” w przypadku gmin miejskich i wiejskich o tej samej nazwie (z obecnej formy sprawozdania nie można wywnioskować, której gminy dotyczą informacje);



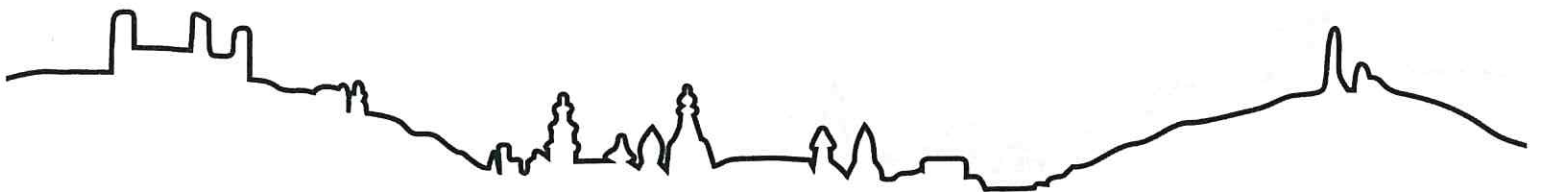


- spowodowaniu wyświetlania informacji „nie dotyczy” w dziale VIII tabela C w odniesieniu do poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (dot. sprawozdania marszałka województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2019 i 2020);
- usunięcie z działu VIII tabela E sprawozdania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wierszy: „Masa zmieszanych odpadów komunalnych odebranych przez gminę w ostatnim półroczu poprzedzającym rok sprawozdawczy w tonach” oraz „Masa zmieszanych odpadów komunalnych odebranych w gminie w ostatnim półroczu poprzedzającym rok sprawozdawczy w tonach” – z uwagi na to, że podmioty odbierające odpady nie składają już półrocznych sprawozdań, gminy nie posiadają danych o masie zmieszanych odpadów komunalnych odebranych w ostatnim półroczu poprzedzającym rok sprawozdawczy; ich pozyskanie wiąże się z wykonaniem dodatkowej pracy i często spotyka się z odmową ze strony podmiotu;
- uniemożliwienie złożenia sprawozdań komunalnych, gdy wymagane pola nie zostały wypełnione.

2. Ustalenie jasnych i jednakowych kryteriów oceny sprawozdań dla wszystkich województw:

W związku z większą szczegółowością i rygiorem wezwań Ministra Klimatu i Środowiska oraz różnicami interpretacyjnymi w stosunku do lat ubiegłych (tj. przed wprowadzeniem bazy BDO) marszałkowie województw zwracają się z prośbą o jasne i jednakowe kryteria oceny sprawozdań dla wszystkich województw oraz szczegółowe wytyczne dot. oceny prowadzenia sprawozdawczości komunalnej. Niepokojące jest stosowanie przez Ministra Klimatu i Środowiska niejednakowych kryteriów weryfikacji sprawozdań marszałków różnych województw. Warta podkreślenia jest tutaj konieczność podjęcia większej współpracy w tym względzie pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska a marszałkami województw.





3. Opracowanie poradnika zawierającego szczegółowe wytyczne w zakresie sporządzania sprawozdań:

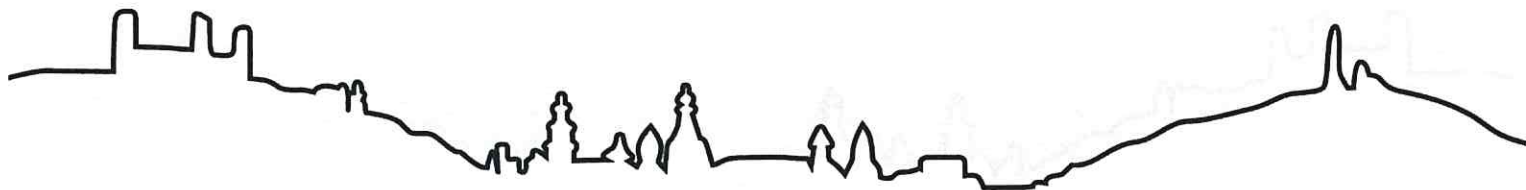
Ze względu na istotne różnice interpretacyjne w zakresie sprawozdawczości występujące pomiędzy podmiotami odbierającymi/zbierającymi odpady komunalne, gminami, urzędami marszałkowskimi a Ministerstwem Klimatu i Środowiska w opinii Konwentu Marszałków Województw RP niezbędnym wydaje się prowadzenie dialogu na różnych poziomach sprawozdawczości komunalnej.

Ponadto, zdaniem Konwentu Marszałków Województw RP, rozwiązaniem sytuacji byłoby **opracowanie poradnika zawierającego szczegółowe wytyczne w zakresie sporządzania sprawozdań**, którego celem byłoby zwiększenie możliwości wyegzekwowania poprawnych zapisów w sprawozdaniach. Ponadto, z uwagi na uchylene rozporządzenia w *sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych (...) oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*, z uwagi na wejście w życie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w *sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych*, wprowadzane w międzyczasie przez IOŚ-PIB zmiany (np. w brzmieniu objaśnień czy nagłówek tabel), występują liczne wątpliwości dotyczące wypełniania formularzy sprawozdań zawartych w BDO, co dodatkowo utrudnia sporządzanie sprawozdań w sposób spełniający wymagania wskazane w wezwaniach Ministra. Konwent Marszałków Województw RP podkreśla, że opracowanie i udostępnienie wytycznych, pomimo tego, nie nastąpiło równoległe z wdrożeniem systemu BDO jest nadal **niezwykle ważne i pożądane** i może przyczynić się do zmniejszenia rozbieżności interpretacyjnych w stosunku do sporządzanych sprawozdań.

4. Analiza zasadności niektórych uwag zawartych w wezwaniach Ministra Klimatu i Środowiska skierowanych do marszałków województw:

Konwent Marszałków Województw RP zauważa, że system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wymaga doskonalenia, co dokładnie obrazuje sprawozdawczość





komunalna marszałków województw. Brak informacji na temat pełnego zagospodarowania odebranych i zebranych odpadów (w przypadku gmin nie dysponujących wiedzą na temat instalacji gdzie ostatecznie zagospodarowano odpady), błędna klasyfikacja odebranych i zebranych odpadów, przekazanie odpadów w sposób niezgodny rozporządzeniem z Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2015 r. poz.796) oraz z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r. poz. 93) – to sytuacje, które się zdarzają, pomimo informowania gmin o prawidłowym postępowaniu z odpadami komunalnymi. Konwent Marszałków Województw RP podziela stanowisko Ministra w tym względzie podkreślając jednocześnie, że tak właśnie przedstawia się **realny stan gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce**. Uwzględnienie uwag zawartych w wezwaniach Ministerstwa do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań marszałków, prowadzić będzie do przedstawienia nierzetelnego obrazu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.in. poprzez:

- wskazywanie zbierających (pośredników) zamiast instalacji,
- zmiany kodów odpadów zgodnie z otrzymywanymi wezwaniami (dot. np. klasyfikacji popiołów z gospodarstw domowych, frakcji odpadów metali, opakowań z metali, tworzyw sztucznych i opakowań z tworzyw sztucznych zbieranych łącznie w żółtym pojemniku), czego konsekwencją może być niezgodność sprawozdawanych finalnie danych z będącymi w obiegu prawnym decyzjami i pozwoleniami/zezwozeniami podmiotów zagospodarowujących odpady,
- usuwanie niektórych kodów odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, zebranych w PSZOK lub przez podmioty zbierające odpady komunalne, ze względu na ich błędną klasyfikację.





W świetle powyższego Konwent Marszałków Województw RP postuluje o ponowne przeanalizowanie podejścia do weryfikacji sprawozdań.

Samorządy województw oczekują przyspieszenia prac nad zmianami zmierzającymi do udoskonalenia Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami w zakresie sprawozdawczości komunalnej oraz proszą o ponowną analizę wezwań skierowanych do marszałków województw i określenie jasnych kryteriów oceny sprawozdawczości komunalnej a także opracowanie poradnika zawierającego szczegółowe wytyczne dot. sporządzania sprawozdań, jednocześnie deklarując wolę współpracy i pełnego dialogu w tym zakresie.


MARSZAŁEK
Województwa Świętokrzyskiego
Andrzej Bętkowski

Stanowisko kieruje się do:

- 1) Pani Anny Moskwy, Minister Klimatu i Środowiska



KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
ŚWIĘTOKRZYSKIE 2022