



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KSI.410.2.1.2024

**Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska**

ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/040 – Postępowanie z olejami odpadowymi.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa¹

Jednostka
kontrolowana

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska² od 13 grudnia 2023 r.³

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Anna Romana Łukaszewska-Trzeciakowska, od 27 listopada 2023 r.⁴ do 12 grudnia 2023 r.⁵;
- Anna Moskwa, od 26 października 2021 r.⁶ do 26 listopada 2023 r.⁷
- Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r.⁸ do 26 października 2021 r.⁹, zaś od 15 listopada 2019 r.¹⁰ do 6 października 2020 r.¹¹ pełnił funkcję Ministra Klimatu.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Warunki prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.
2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 14 października 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Kamila Trzcińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/43/2024 z 8 maja 2024 r.
2. Aleksandra Krystek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/44/2024 z 8 maja 2024 r.
3. Piotr Siemiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2024 z 8 maja 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr KSI/89/2024 z 19 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3a)

¹ Powstałe na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734) poprzez przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Klimatu polegające na włączeniu do Ministerstwa Klimatu, obsługującego sprawy działów energia i klimat, m.in. komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu środowisko z dotychczasowego Ministerstwa Środowiska, dalej: „Ministerstwo” lub „MKŚ” (przez które należy także rozumieć Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Klimatu).

² Dalej: „Minister”.

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1288).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. nr 1131.43.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1379).

⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. nr 1131.20.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 976).

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. nr 1131.34.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. poz. 1221) na podstawie którego m.in. powierzono dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 896).

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.19.2021 o zmianie w składzie Rady Ministrów z dnia 26 października 2021 r. (M.P. z 2021 r. poz. 975).

¹⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 1092).

¹¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 1131.26.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 895).

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna¹³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2024 Minister Klimatu i Środowiska, jako odpowiedzialny za inicjowanie, realizowanie oraz za koordynowanie polityki w sprawach klimatu, w szczególności w zakresie gospodarki odpadami, nie zapewnił w pełni właściwych warunków prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki olejami odpadowymi. Sprawowany przez Ministra nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi był co do zasady prawidłowy, jednak kontrola wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

Minister, w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, podjął współpracę z organami administracji publicznej, w tym m.in. z Ministrem Rozwoju i Technologii¹⁴ oraz z przedstawicielami strony społecznej, w tym m.in. United Nations Global Compact Network Poland¹⁵. Uczestniczył też w prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju¹⁶ pracach nad dokumentem pn. „Ustawa o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw”¹⁷.

W ocenie NIK działania te były jednak niewystarczające do zapewnienia odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki olejami odpadowymi oraz zapewnienia nadzoru nad realizacją tych działań. Minister nie zapewnił bowiem kontynuacji prac nad dokumentem pn. ustawa o opłacie produktowej, pomimo swojej właściwości w tym zakresie¹⁸. Nie podjął także prac legislacyjnych oraz nie zintensyfikował działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynku olejów odpadowych. Ponadto w toku konsultacji i opiniowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2028¹⁹, Minister nie uwzględnił dziewięciu z 15 zgłoszonych w zakresie olejów odpadowych uwag, mimo że uwagi te dotyczyły istotnych zagadnień, mających wpływ na planowanie gospodarki olejami odpadowymi oraz postępowanie z tymi odpadami przez ich posiadaczy.

Pomimo powołania przez Ministra Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym²⁰ oraz Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym²¹ w Ministerstwie nie prowadzono ani nie zlecano szczegółowych analiz, dotyczących zarówno obowiązujących regulacji prawnych, jak i stanu gospodarki olejami odpadowymi. Realizacja działania w tym zakresie powierzona została ministrowi właściwemu do spraw środowiska w załączniku do uchwały nr 136/2019 Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”²². Jedyną analizą obejmującą w szczególności gospodarkę olejami odpadowymi była przygotowana, z inicjatywy MKiŚ, przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy²³ „Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (2028)”²⁴. Jednakże były sekretarz stanu w MKiŚ²⁵ potwierdził terminowe i zgodne z umową wykonanie tej ekspertyzy, mimo iż nie zawierała ona

¹³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁴ Dalej: „MRiT”.

¹⁵ Dalej: „UN GCNP”.

¹⁶ Dalej: „MR”.

¹⁷ Dalej: „dokument pn. ustawa o opłacie produktowej”.

¹⁸ Na podstawie art. 13a ust. 1 pkt 4 i 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370); dalej: „ustawa o działach administracji rządowej”.

¹⁹ Dalej: KPGO 2028.

²⁰ Dalej: „Pełnomocnik GOZ”.

²¹ Dalej: „Zespół GOZ”.

²² Dalej: „Mapa drogowa GOZ”.

²³ Dalej: „IOS-PIB” lub „Instytut”.

²⁴ Dalej: „ekspertyza”.

²⁵ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

wszystkich elementów wymaganych w szczegółowym opisie przedsięwzięcia²⁶ w zakresie olejów odpadowych. W konsekwencji Minister przygotował niekompletny projekt KPGO 2028.

Minister na podstawie sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami, o których mowa w art. 39 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁷, monitorował w okresie objętym kontrolą realizację zadań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, określonych w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022²⁸. Sprawował też nadzór nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska²⁹, który polegał na analizie danych zawartych w rocznych informacjach z działalności Inspekcji oraz rocznych informacjach z realizacji zadań.

Prowadzona przez Ministra sprawozdawczość w zakresie olejów odpadowych nie była jednak w pełni rzetelna. Jakkolwiek Minister terminowo przygotował sprawozdanie z realizacji KPGO 2022 za okres 2017-2019, to w zakresie olejów sporządzono je na podstawie niepełnych danych za 2017 r., tj. na podstawie 13, a nie 16 sprawozdań marszałków województw. Ponadto ww. sprawozdanie – w zakresie ilości wprowadzonych olejów i preparatów smarowych, podlegających obowiązkowi odzysku i recyklingu – zawierało dane, niewynikające ze złożonego przez Marszałka Województwa Pomorskiego sprawozdania OŚ-OP³⁰ za 2017 r., a dla 2018 r. w zakresie ilości wprowadzonych olejów i preparatów smarowych podlegających obowiązkowi odzysku i recyklingu dane w nim zawarte zostały zawyżone (w stosunku do łącznej wartości określonej na podstawie sprawozdań marszałków województw).

Minister nie wywiązał się z obowiązku terminowego przekazania Komisji Europejskiej³¹ danych o mineralnych lub syntetycznych olejach smarowych lub przemysłowych wprowadzanych do obrotu oraz o zebranych selektywnie i przetworzonych olejach odpadowych za lata 2020, 2021 i 2022, co było niezgodne z art. 37 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy³².

Ponadto Minister nie zapewnił opracowania jednolitych wskazówek w zakresie przeliczania objętości olejów odpadowych na odpowiadającą im masę, pomimo pojawiających się wątpliwości w zakresie obliczania ich masy. W tym zakresie nie wykorzystał zawartego – w załączniku IV do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/1004 z dnia 7 czerwca 2019 r., określającej zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylającej decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384³³ – współczynnika konwersji o wartości 0,9 tony/m³. Tym samym nie zapewnił mechanizmów minimalizujących ryzyko ujęcia nierzetelnych danych w ewidencji odpadów, a w efekcie także w przygotowywanych w Ministerstwie sprawozdaniach w zakresie olejów odpadowych.

Co do zasady składane do Ministra wnioski, skargi i petycje były rozpatrywane w sposób prawidłowy, jednak kontrola wykazała (w ośmiu przypadkach) sprawy, w których nie dochowano terminu załatwiania spraw, nie udzielono odpowiedzi na pisma, nie informowano o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.

²⁶ Stanowiącym załącznik do umowy nr 2055/2020/Wn50/NE-OZ/D z 21 grudnia 2020 r.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: „ustawa o odpadach”.

²⁸ Uchwała Nr 88 Rady Ministrów w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030); dalej: KPGO 2022.

²⁹ Dalej: „Główny Inspektor”

³⁰ Tj. Sprawozdanie o wielkościach wprowadzonych na rynek krajowy opakowań i produktów, osiągniętych wielkościach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych oraz wpływach z opłat produktowych.

³¹ Dalej: „KE”.

³² Dz.U. UE.L.312 z 22.11.2008, str.33, dalej: „dyrektywa 2008/98/WE”.

³³ Dz. U. UE. L. 163 z 20.06.2019 str. 66, dalej: „decyzja 2019/1004 Komisji Europejskiej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Warunki prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki olejami odpadowymi
Opis stanu faktycznego	1.1. Minister Klimatu i Środowiska odpowiada za dział administracji rządowej klimat³⁵, obejmujący m.in. sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w szczególności w zakresie: ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska, gospodarki odpadami, w tym jako element gospodarki o obiegu zamkniętym³⁶. Podstawowym dokumentem określającym działania niezbędne do zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju w sposób, który służy ochronie środowiska, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych możliwości i uwarunkowań ekonomicznych oraz poziomu technologicznego istniejącej infrastruktury jest Krajowy Plan Gospodarki Odpadami³⁷. Dokument ten przygotowuje minister właściwy do spraw klimatu, a uchwała Rada Ministrów³⁸. W 2020 r. w MKiŚ – w związku z koniecznością³⁹ aktualizacji KPGO – zainicjowano opracowanie przez IOŚ-PIB „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (2028)”. IOŚ-PIB wykonał ww. ekspertyzę, wykorzystując w szczególności dane ujęte w: – bazie danych Centralnego Systemu Odpadowego⁴⁰ za lata 2014-2018; – sprawozdaniach marszałków województw w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Opracowanie to stanowiło jedyną analizę w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, sporządzoną dla MKiŚ w okresie objętym kontrolą⁴¹. (akta kontroli str. 9-17, 356-361a, 697-698, 705-708) Dyrektor⁴² Departamentu Gospodarki Odpadami⁴³ 8 czerwca 2020 r. zwróciła się do Dyrektora IOŚ-PIB z pytaniem o możliwość podjęcia się przez Instytut prac nad przygotowaniem takiego dokumentu⁴⁴. Ówczesny podsekretarz stanu⁴⁵ w piśmie z 18 września 2020 r.⁴⁶ wyraził pozytywną opinię w zakresie zasadności realizacji przez IOŚ-PIB zadania pn. „Ekspertyza na potrzeby aktualizacji krajowego planu gospodarki odpadami (2028) – Opracowanie analiz do przygotowania projektów aktualizacji krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami” oraz sfinansowania realizacji tego przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁷. Umowa⁴⁸ na wykonanie ww. ekspertyzy została zawarta 21 grudnia 2020 r. pomiędzy NFOŚiGW oraz IOŚ-PIB na łączną kwotę 771,3 tys. zł. (szczegółowy opis dotyczący

³⁴ 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.

³⁵ Aktualnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz.U. poz. 2726).

³⁶ Art. 13a ust. 1 pkt 3, 5 i 7 ustawy o działach administracji rządowej.

³⁷ Dalej: „KPGO”.

³⁸ Art. 36 ust. 1 ustawy o odpadach.

³⁹ Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach.

⁴⁰ Dalej: „CSO”.

⁴¹ Wg danych przekazanych w piśmie z 24 maja 2024 r., znak: \$Znak pisma.MG 3193072.12507211.10068434.

⁴² Pełniącą funkcję w okresie od 3 czerwca 2020 r. do 13 marca 2022 r.

⁴³ Dalej: „DGO”.

⁴⁴ W piśmie znak: \$SYGNATURA_SPRAWY.LD 1242544.3733849.2917263.

⁴⁵ Pełniący funkcję od 27 listopada 2019 r. do 13 grudnia 2023 r.

⁴⁶ W piśmie znak: DFE-ZKF.0311.3.2020.MK 1310193.4051181.3181841.

⁴⁷ Dalej „NFOŚiGW”.

⁴⁸ Umowa nr 2055/2020/Wn50/NE-OZ/D.

m.in. danych zawartych w tym opracowaniu zamieszczono w obszarze 2. niniejszego wystąpienia).

W „Ekspertyzie na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” w zakresie olejów odpadowych IOS-PIB zidentyfikował następujące problemy:

- brak efektywnego mechanizmu kontroli wprowadzanych na rynek produktów olejowych, a co za tym idzie brak danych o wielkości i strukturze rynku olejów w Polsce;
- transfer produktów smarowych jako komponentów paliw ciekłych, a w konsekwencji osiąganie poziomów odzysku i recyklingu w odniesieniu do masy smarów w obrocie istotnie niższych niż rozliczone;
- niewystarczające egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązków w zakresie gospodarowania olejami w aspekcie opłaty produktowej;
- niezagospodarowywanie odpadów przez użytkowników końcowych⁴⁹ w sposób zgodny z prawem (pozbywanie się zużytych olejów poprzez ich uwolnienie do środowiska gruntowego lub wodnego, skutkujące powstawaniem zanieczyszczeń);
- używanie zużytych olejów jako olejów opałowych i spalanie ich w nieodpowiednich instalacjach.

Pomimo zidentyfikowanych w ekspertyzie problemów w zakresie olejów odpadowych, w jednostkowych planach działalności DGO i rejestrach ryzyk Ministerstwa, obejmujących lata 2020-2024, nie zawarto zadań, celów i ryzyk dotyczących bezpośrednio gospodarki olejami odpadowymi, w szczególności analiz obowiązujących regulacji prawnych oraz analiz stanu gospodarowania olejami odpadowymi. W konsekwencji nie zlecano przygotowania ani nie przygotowywano innych analiz niż „Ekspertyza na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)”. W Ministerstwie nie zrealizowano także jednego z działań⁵⁰ przypisanych ministrowi właściwemu ds. środowiska w zakresie olejów smarowych i preparatów smarowych, wynikających z załącznika do uchwały nr 136/2019 Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym” (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 9-17, 697-700, 712-715)

Minister zarządzeniami: z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym⁵¹ oraz z dnia 21 września 2022 r. w sprawie Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym⁵² powołał Pełnomocnika GOZ oraz Zespół GOZ. Pełnomocnik GOZ działał w MKiŚ od 29 kwietnia 2022 r., a do jego obowiązków, należało m.in. usprawnienie działań resortu w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym w ramach realizacji „Mapy drogowej GOZ”, w zakresie kompetencji Ministra. Funkcję Pełnomocnika GOZ pełnił dyrektor DGO. Do zakresu działania Zespołu GOZ należało m.in.: wsparcie Pełnomocnika GOZ w usprawnieniu działań Ministerstwa w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym w ramach

⁴⁹ W „Ekspertyzie na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” posłużono się wyrażeniem „użytkownicy końcowi” (str. 100), zaś w czasie wydania ww. ekspertyzy (listopad 2021 r.) na gruncie ustawy o opłacie produktowej nie było zdefiniowane pojęcie użytkownika końcowego. Definicję tę w brzmieniu „podmiot nabywający produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, opakowania jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych lub napoje lub żywność w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych w celu ich wykorzystania na potrzeby własne, bez dalszej odsprzedaży” wprowadzono w art. 1 pkt 2 lit. g ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 877).

⁵⁰ Było to działanie nr 5 pn. „Przegląd regulacji dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii i akumulatorów, a także olejów smarowych i preparatów smarowych oraz opracowanie propozycji zmian w polskich przepisach w celu ich dostosowania do wymagań prawa UE oraz ich ukierunkowania na stymulowanie transformacji w kierunku GOZ” w ramach, którego miało zostać zrealizowanych szereg analiz. Działanie miało być realizowane we współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki.

⁵¹ Dz. Urz. MKiŚ poz. 18.

⁵² Dz. Urz. MKiŚ poz. 50.

realizacji „Mapy drogowej GOZ”, w zakresie kompetencji Ministra oraz opiniowanie oraz proponowanie systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym w perspektywie krótko- i długoterminowej w zakresie kompetencji Ministra.

(akta kontroli str. 730-732, 736-756, 837-866, 812-825)

Poza opracowaniem projektu uchwały KPGO 2028 oraz znowelizowaniem ustawy o odpadach, celem implementowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko⁵³, w latach 2020-2024 Minister nie podejmował innych działań legislacyjnych ukierunkowanych na ograniczenie negatywnego oddziaływania olejów odpadowych na zdrowie ludzi i środowisko oraz sposobów gospodarowania tymi olejami.

(akta kontroli str. 730-735, 812-825, 1883-1897)

1.2. Minister współpracował m.in. z Ministrem Rozwoju⁵⁴ i UN GCNP⁵⁵ nad dokumentem pn. ustawa o opłacie produktowej. Podmiotem wiodącym w pracach nad tym dokumentem był Minister Rozwoju, mimo że zgodnie z art. 34 ustawy o działach w administracji rządowej, to minister właściwy do spraw klimatu był właściwy do podejmowania prac legislacyjnych w zakresie działu, którego dotyczył ten dokument. Wyniki prowadzonych prac przedstawiono w formie raportu pn. „Gospodarka olejami zużyтыми – założenia reformy i propozycja ustawy”⁵⁶, w którym były Minister⁵⁷ wskazał m.in., że w Ministerstwie podjęto działania z resortami rozwoju i finansów, przedstawicielami UN GCNP oraz przedstawicielami branży olejowej w celu wypracowania wspólnej koncepcji zmian przepisów dotyczących gospodarowania olejami odpadowymi⁵⁸. Ponadto podkreślił, że: *w efekcie tych działań powstał projekt zmiany ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. W projekcie tym chcemy przede wszystkim uszczelnić funkcjonujący system zagospodarowania olejów odpadowych. Zamierzamy wprowadzić sprawdzone rozwiązania, funkcjonujące w innych obszarach gospodarki odpadami, które będą dostosowane do rynku olejowego. Jednocześnie chcemy umożliwić sprawne przekazanie olejów odpadowych wyspecjalizowanym podmiotom, spełniającym określone kryteria, w bliskim sąsiedztwie. Dzięki temu nastąpi bezpośrednie zwiększenie poziomu odzysku olejów zużytych, a tym samym zostanie zlikwidowane zjawisko nieorganizowanego spalania olejów odpadowych.*

Powyższy raport został zaprezentowany 30 lipca 2020 r. na konferencji prasowej w MR, a wraz z nim dokument pn. ustawa o opłacie produktowej⁵⁹. W konferencji wziął udział m.in. ówczesny Minister.

(akta kontroli str. 379-387, 399-401, 417-422, 690-692, 730-735, 757-762, 771-776, 830-831)

⁵³ Dz. Urz. UE L 155 z dnia 12 czerwca 2019, str. 1; dalej: „dyrektywa 2019/904”.

⁵⁴ Następnie od 6 października 2020 r. Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii.

⁵⁵ Na podstawie zawartego 29 maja 2020 r. Memorandum of understanding (dalej: „MoU”) W „Planie Działania na rok 2020”, stanowiącym załącznik do MoU, strony stwierdziły, m.in. że będą rozwijać program „Przeciwdziałania Szarej Strefie”, prowadzony przez UN GCNP, a objęty patronatem przez Ministerstwo. W ramach programu UN GCNP miało kontynuować działania antykorupcyjne, działania na rzecz przejrzystości podatkowej i przeciwdziałania szarej strefie, w szczególności w obszarach i branżach, gdzie oczekiwana jest szczególna troska o ochronę środowiska i klimatu. Jednym z celów strategicznych współpracy UN GCNP i Ministerstwa było wsparcie strategii Ministerstwa związanych z realizacją Agendy 2030 i implementacją SDG (Sustainable Development Goals - Cele Zrównoważonego Rozwoju) w Polsce oraz polityk klimatycznych i polityk miejskich, w szczególności w ramach celu [...] nr 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji, nr 13: Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom”.

⁵⁶ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport_OLEJE_2020.pdf; dalej: „raport”.

⁵⁷ Pełniący funkcję Ministra Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., zaś od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. pełniący funkcję Ministra Klimatu i Środowiska.

⁵⁸ Artykuł pt. „Sprawna współpraca administracji publicznej, przedsiębiorców oraz niezależnych instytucji odpowiedzialna na szarą strefę w gospodarowaniu olejami odpadowymi” w raporcie; str. 15 raportu.

⁵⁹ Dokument datowany na 13 lipca 2020 r.

Prace nad ww. dokumentem, oprócz spotkań przedstawicieli Ministerstwa m.in. z przedstawicielami MR i Ministerstwa Finansów, polegały na przekazaniu do MR uwag do tego dokumentu⁶⁰ oraz informacji⁶¹ o niezidentyfikowaniu dodatkowych kosztów, jakie wynikałyby dla Ministerstwa z przyjęcia proponowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw. Potrzeba nowelizacji tej ustawy w ww. zakresie sygnalizowana była także w trzech petycjach⁶² skierowanych do MKiŚ. Ostatecznie pomimo podejmowanych działań, w tym również przez MKiŚ, projekt nowelizacji ww. ustawy w uzgodnionym zakresie nie został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, a prace nad tym dokumentem nie były kontynuowane przez MKiŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 638-649, 679-689, 697-698, 812-825, 1883-1897)

Przedstawiciele Ministerstwa nie posiadali informacji o tym, kto, kiedy i z kim ustalił, że projekt ustawy o zmianie ustawy o opłacie produktowej miał być opracowywany przez MR. Zastępca dyrektora DGO⁶³ oświadczył: *zgodnie z moją wiedzą dokumenty potwierdzające kto z MKiŚ, kiedy i z kim ustalił, że prace nad przywoływanym projektem mają być prowadzone w resorcie rozwoju nie znajdują się w posiadaniu DGO. Były sekretarz stanu w MKiŚ⁶⁴ zeznał: jak przypuszczam ta decyzja została podjęta przez kierownictwo resortów, bez mojego udziału. Nie mam wiedzy w tym zakresie. Domniemam, z doniesień medialnych, że decyzję tę podjęto w lipcu 2019 r. Nie wiem, dlaczego taka decyzja była, nie pamiętam tego. [...] w momencie objęcia przeze mnie stanowiska Sekretarza Stanu w MKiŚ było ustalone przez kierownictwo, że projekt ustawy o opłacie produktowej ma być prowadzony przez resort rozwoju. Być może to była decyzja premiera, nie wiem. Była zastępca dyrektora DGO⁶⁵ wyjaśniła: obecnie nie posiadam wiedzy, kto jako reprezentant MKiŚ ustalił, że projekt nowelizacji ustawy o opłacie produktowej ma być prowadzony przez MRPiT [...], natomiast założyć można, że było to Kierownictwo MKiŚ, gdyż decyzje takiej rangi mogą być podejmowane tylko na takim szczeblu. Były dyrektor DGO⁶⁶ wyjaśniła: Z tego co kojarzę to decyzja od Ministra Klimatu i Środowiska [...], która poprzedzona była posiedzeniem ścisłego Kierownictwa [...] decyzje dotyczące podziału kompetencyjnego były zwyczajowo podejmowane na posiedzeniach ścisłego Kierownictwa MKiŚ (MKiŚ, Wiceministrowie oraz Dyrektor Departamentu Prawnego), w których uczestniczył sekretarz stanu [...]⁶⁷, jednakże ostateczną decyzję zawsze podejmował Minister.*

(akta kontroli str. 435-451, 779-784, 869-876, 969-982, 1005-1006, 1633-1640)

1.3. W MKiŚ, w okresie objętym kontrolą, opracowano dwa projekty ustaw: o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁶⁸ oraz o zmianie ustawy

⁶⁰ Uwagi przekazane 3 marca 2020 r. za pośrednictwem wiadomości e-mail przez Zastępcę Dyrektora DGO w MKiŚ do Zastępcy Dyrektora w Departamencie Gospodarki Niskoemisyjnej, dalej: „DGN”.

⁶¹ Pismo Sekretarza stanu w Ministerstwie z 9 września 2020 r.

⁶² Petycje Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (dalej: „POPiHN”) z 15 lipca 2021 r. (znak: L. dz. 49/2021/JS) i z 16 września 2022 r. (znak: L. dz. 51/2022/JS) oraz petycja PKN ORLEN z 23 marca 2021 r. (znak: DK/025/2021).

⁶³ Pełniący funkcję od 11 marca 2024 r. do chwili zakończenia czynności kontrolnych.

⁶⁴ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

⁶⁵ Pełniący funkcję od 21 kwietnia 2017 r. do 2 listopada 2021 r.

⁶⁶ Pełniący funkcję od 3 czerwca 2020 r. do 13 marca 2022 r.; wcześniej zastępca dyrektora DGO od 9 marca 2020 r. do 2 czerwca 2020 r.

⁶⁷ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

⁶⁸ Projekt z 13 października 2020 r.; numer UC43 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2019 r. – 27 listopada 2023 r. projekt został skierowany do uzgodnień międzyresortowych przez sekretarza stanu pismem z 21 października 2020 r. Projekt skierowano do SKRM przy piśmie sekretarza stanu w MKiŚ z 20 maja 2021 r. Projekt zmiany tej ustawy zawierał przepisy transponujące przepisy dyrektyw: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej

o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw⁶⁹.

Znowelizowana ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁷⁰ w zakresie gospodarki olejami odpadowymi od 1 stycznia 2022 r. wprowadziła zmiany dotyczące m.in. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. f i pkt 4 lit. a oraz art. 52 ust. 2 pkt 8, art. 90 i art. 91 ust. 2 ustawy o odpadach⁷¹, w szczególności poprzez:

- wyeliminowanie warunku opłacalności ekonomicznej dla niemieszania olejów odpadowych o różnych właściwościach ze sobą ani z innymi odpadami lub substancjami⁷²;
- określenie warunku zapewnienia wyniku całkowitego równoważnego lub korzystniejszego dla środowiska niż regeneracja – w przypadku poddawania olejów odpadowych recyklingowi innemu niż regeneracja⁷³;
- uzupełnienie katalogu informacji zawartych w rejestrze marszałka województwa (dla podmiotów wpisywanych do rejestru z urzędu) o recykling inny niż regeneracja, w przypadku przetwarzania olejów odpadowych⁷⁴.

W toku opiniowania ww. projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁷⁵ zgłoszono 132 uwagi. W MKiŚ nie uwzględniono dwóch⁷⁶ z trzech uwag dotyczących olejów odpadowych, w których wskazano na konieczność:

- wprowadzenia w projekcie ustawy zakazu mieszania ze sobą olejów odpadowych o różnych właściwościach z innymi odpadami lub substancjami, w przypadku gdy jest to technicznie wykonalne oraz zmiany w ustawie o opłacie produktowej, poprzez doprecyzowanie momentu wprowadzenia produktów na rynek krajowy oraz
- zmiany terminu wpłaty opłaty produktowej z 31 marca na 15 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy.

Dyrektor DGO wyjaśnił, że ze względu na brzmienie art. 21 ust. 1 lit. a dyrektywy 2018/851 uwzględnienie tej uwagi⁷⁷ spowodowałoby niezgodność z przepisami prawa UE. W odniesieniu do drugiej nieuwzględnionej uwagi⁷⁸ Dyrektor DGO wyjaśnił, że dotyczyła ona zmiany ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, której to ustawy nie zmieniał projekt ustawy o numerze UC43.

Częściowo uwzględniono natomiast uwagę⁷⁹, w której postulowano o uzupełnienie katalogu informacji, jakie mają być zawarte w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, poprzez dodanie

dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 100), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 141), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/849 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 93) i nie zawierał przepisów wychodzących ponad materię ww. dyrektyw.

⁶⁹ Projekt ujęty pod numerem UC73 w wykazie prac legislacyjnych. Projekt skierowano do Stałego Komitetu Rady Ministrów (dalej: „SKRM”) przy piśmie sekretarza stanu w MKiŚ z 14 grudnia 2022 r.

⁷⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151, ze zm.)

⁷¹ Uzasadnienie do projektu ustawy dostępne pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1588>.

⁷² Art. 90 ust. 2 ustawy o odpadach.

⁷³ Art. 91 ust. 2 ustawy o odpadach.

⁷⁴ Art. 52 ust. 2 pkt 8 ustawy o odpadach.

⁷⁵ Projekt ujęty pod numerem UC 43 w wykazie prac legislacyjnych.

⁷⁶ Uwagi nr 55 i 105 „Zestawienia uwag zgłoszonych w ramach opiniowania do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC 43)”; zestawienie zaakceptowane i podpisane 12 marca 2021 r. przez ówczesną dyrektora DGO.

⁷⁷ Uwaga nr 55.

⁷⁸ Uwaga nr 105.

⁷⁹ Dotyczy uwagi nr 47 „Zestawienia uwag zgłoszonych w ramach opiniowania do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC 43)”; zestawienie zaakceptowane i podpisane 12 marca 2021 r. przez ówczesną dyrektora DGO.

informacji o tym, czy prowadzona jest inna operacja recyklingu, aniżeli regeneracja (w zakresie przetwarzania olejów odpadowych).

(akta kontroli str. 379-384, 733-762, 812-825)

W toku konsultacji publicznych opracowywanego w MKiŚ projektu ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw⁸⁰ zgłoszono 578 uwag. Nie uwzględniono jednej⁸¹ uwagi dotyczącej bezpośrednio olejów odpadowych. W uwadze tej POPiHN zgłosiła postulaty dot. m.in.: zmiany symbolów PKWiU⁸² wskazanych w załączniku nr 4a do ustawy o opłacie produktowej na kody CN⁸³, zmiany definicji olejów smarowych, która swoim zakresem objęłaby także preparaty smarowe (ewentualnie wyodrębnienie osobnej kategorii preparatów i każdorazowe ujmowanie w ustawie o opłacie produktowej obok olejów smarowych preparatów smarowych). Powodem nieprzyjęcia uwagi były, jak poinformował zastępca dyrektora DGO, prowadzone działania nad implementacją dyrektywy 2019/904.

(akta kontroli str. 402-412, 733-762)

W kierowanych do Ministerstwa pismach wielokrotnie wskazywano na konieczność podjęcia prac legislacyjnych oraz intensyfikacji działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynkach olejów smarowych i olejów odpadowych, tj.:

- w petycji z 25 czerwca 2018 r.⁸⁴, w której POPiHN zasygnalizowała konieczność podjęcia prac legislacyjnych oraz intensyfikacji działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynkach olejów smarowych, olejów odpadowych (przepracowanych) oraz rynku paliw ciekłych w Polsce – stosownie do odpowiedzi zastępcy dyrektora DGO z 30 sierpnia 2018 r. odpowiednie zmiany miały zostać wprowadzone m.in. do ustawy o opłacie produktowej, a propozycje zawarte w petycji miały być poddane odpowiedniej analizie. Jak oświadczył zastępca dyrektora DGO: *Departament Gospodarki Odpadami nie jest w posiadaniu dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analiz;*
- w petycji PKN Orlen 23 marca 2021 r.⁸⁵ – pismem z 5 lipca 2021 r. Sekretarz stanu⁸⁶ w odpowiedzi na tę petycję stwierdził, że projekt ustawy zmieniającej ustawę o opłacie produktowej dotyczącej m.in. objęcia olejów smarowych opłatą depozytową, która byłaby wpłacana przez nabywcę przy zakupie olejów i zwracana przy zwrocie zużytych olejów: [...] *został przedstawiony przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii [...] Projekt został następnie przekazany do zaopiniowania m.in. [...] przez obecne Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Projekt ten jednak nadal pozostaje w dyspozycji Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz, że planowane jest: opracowanie projektu ustawy wdrażającego nowe zasady w zakresie ROP⁸⁷ także w odniesieniu do wprowadzanych do obrotu m.in. olejów smarowych i preparatów smarowych. Odbędzie się to w ramach dostosowania ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej do art. 8a dyrektywy o odpadach. [...] Powyższe wymagania dla systemów ROP zjadą więc swoje odzwierciedlenie w projektowanych przepisach;*

⁸⁰ Projekt ujęty pod numerem UC 73 w wykazie prac legislacyjnych.

⁸¹ Uwaga nr 89 „Zestawienia uwag zgłoszonych w ramach w ramach opiniowania i konsultacji publicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (UC 73) (SUP)”; zestawienie zaakceptowane 21 października 2021 r. przez ówczesną dyrektora DGO.

⁸² Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług

⁸³ Nomenklatura scabna – usystematyzowany wykaz towarów, za pomocą którego możliwe będzie sklasyfikowanie towarów na potrzeby obrotu międzynarodowego, statystyk handlu zagranicznego UE oraz obrotu wewnątrzwspólnotowego.

⁸⁴ Znak: L. dz. 99/2018/MS.

⁸⁵ Znak: DK/025/2021.

⁸⁶ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

⁸⁷ Rozszerzona odpowiedzialność producenta – przypis kontrolera.

- w petycji POPiHN z 15 lipca 2021 r.⁸⁸ – pismem z 15 października 2021 r. były sekretarz stanu w Ministerstwie⁸⁹ odpowiadając na tę petycję wskazał, że MKiŚ „w najbliższym czasie” przystąpi do prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej tzw. ustawy produktowej, w tym ustawę o opłacie produktowej, w ramach której możliwe miało być: *wprowadzenie dodatkowych zmian prawa usprawniających system zagospodarowania odpadów powstałych m.in. z olejów i preparatów smarowych*.
- w piśmie POPiHN z 16 września 2022 r.⁹⁰ – w odpowiedzi na to pismo były dyrektor DGO⁹¹ stwierdził, że *Ostatecznie ustalono, że ze względu na szeroki zakres zmian ustaw, prace legislacyjne będzie kontynuował resort rozwoju*.

Pomimo iż w odpowiedzi na petycję POPiHN z 15 lipca 2021 r. były sekretarz stanu w MKiŚ wprost wskazał na możliwość wprowadzenia „w najbliższym czasie” zmian legislacyjnych dotyczących olejów odpadowych, w MKiŚ nie podjęto działań w tym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 9-17, 638-649, 658-675, 778-780, 812-825, 899-901)

Ponadto Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹², w skierowanym do Ministra piśmie z 5 marca 2020 r.⁹³, zwrócił uwagę na problem sprzedaży nagrzewnic (pieców) do spalania oleju przepracowanego oraz zasygnalizował konieczność zmiany obowiązujących przepisów, aby obrót nagrzewnicami podlegał kontroli organów państwowych, bowiem podległa Prezesowi UOKiK, Inspekcja Handlowa nie posiada uprawnień do kontroli ich sprzedaży na terenie Polski. W związku z tym MKiŚ przekazało ww. pismo do MR⁹⁴, wskazując, że podmioty sprzedające i reklamujące nagrzewnice (piece) jako służące również spalaniu olejów odpadowych nie podlegają sankcjom określonym w przepisach regulujących termiczne przekształcania odpadów, tj. olejów odpadowych, w związku z czym konieczne jest rozważenie działań mających na celu m.in. ochronę klientów wprowadzanych w błąd informacjami, wskazującymi na możliwość spalania w urządzeniach grzewczych olejów odpadowych. W odpowiedzi Dyrektor DGN w MR stwierdziła, że ww. problem wymaga *przeprowadzenia konsultacji oraz szczegółowych ustaleń pomiędzy UOKiK, Ministerstwem Klimatu i GIOŚ⁹⁵*, zaś w przypadku konieczności dokonania zmian w obowiązujących przepisach (np. w zakresie art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹⁶) zadeklarowała, że: *Ministerstwo Rozwoju jest gotowe do aktywnego udziału w pracach w ww. zakresie*. Ponadto poprosiła o wskazanie, jakie dodatkowe działania powinny zostać podjęte celem wzmocnienia uprawnień organów nadzoru rynku na rzecz ograniczenia ww. praktyk.

Zastępca dyrektora DGO oświadczył: *DGO nie inicjowało oraz nie uczestniczyło w konsultacjach, których przedmiotem było wyeliminowanie sprzedaży nagrzewnic (pieców) na paliwo olejowe, przedstawianych w ofertach handlowych jako umożliwiające wykorzystanie olejów odpadowych*. Dyrektor DGO⁹⁷ wyjaśnił, że Ministerstwo przekazując ww. pismo Prezesa UOKiK do DGN w MR: *zainicjował [...] korespondencję, dzięki której właściwe instytucje: MR i UOKiK mogły podejmować dalsze działania [...] sugestie rozwiązań zawartych w piśmie MR wykraczają poza kompetencje Ministra Klimatu (Klimatu i Środowiska)*. Dotyczy to w szczególności: - *wydania rozporządzenia na podstawie art. 169 ust. 1 Poś – upoważnienie dla ministra*

⁸⁸ Znak: L. dz. 49/2021/JS.

⁸⁹ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

⁹⁰ Znak: L. dz. 51/2022/JS.

⁹¹ Pełniący funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

⁹² Dalej: „UOKiK”.

⁹³ Znak: DIH-3.071.2.2020.IJ.

⁹⁴ Pismem z 30 marca 2020 r. Zastępca dyrektora DGO przekazał DGN w MR.

⁹⁵ Główny Inspektor Ochrony Środowiska – przypis kontrolera.

⁹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁹⁷ Pełniący funkcję od 11 marca 2024 r. do chwili zakończenia czynności kontrolnych.

właściwego ds. gospodarki; - propozycji rozszerzenia zakresu funkcjonowania systemu „Crawler”; - działanie na rzecz zwiększenia przez Inspekcję Handlową ochrony klientów wprowadzanych w błąd informacjami sprzedawców. [...] działania dotyczące nadzoru rynku sprzedaży nagrzewnic (urządzeń będących źródłem ciepła) znajdują się poza zakresem właściwości Departamentu Gospodarki Odpadami. Ponadto dyrektor DGO wyjaśnił: ze względu na przedmiot sprawy, który dotyczył wprowadzenia konsumentów w błąd, DGO uznało również prezesa UOKiK za właściwego w sprawie. Głównym problemem było bowiem funkcjonowanie w obrocie handlowym instalacji lub urządzeń reklamowanych jako przeznaczone do spalania olejów odpadowych, co ewidentnie prowadziło konsumentów w błąd i narażało na odpowiedzialność karną z tytułu niezgodnego z przepisami gospodarowania. [...] Żadna z wyżej wymienionych instytucji⁹⁸ nie podniosła braku właściwości w omawianym zakresie.

(akta kontroli str. 736-762, 812-825, 924-936, 1005-1006, 1883-1894, 1898-1903)

1.4. W związku z planowanym przyjęciem aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami, projekt KPGO 2028 opracowany w MKiŚ – na podstawie sporządzonej przez IOŚ-PIB „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” – został przekazany 27 czerwca 2022 r. do konsultacji publicznych i opiniowania⁹⁹. W trakcie opiniowania i konsultacji publicznych do projektu zgłoszonych zostało 788 uwag, z czego 15 dotyczyło olejów odpadowych. W Ministerstwie nie uwzględniono dziewięciu z 15 uwag, dotyczących m.in.:

- rodzajów procesów odzysku, tj. nieprawidłowego wskazania w projekcie KPGO 2028 jako procesów odzysku olejów odpadowych tylko procesów R3 i R5¹⁰⁰;
- nieaktualności wykorzystanych danych, na podstawie których sporządzono „Ekspertyzę na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)”, a następnie projekt KPGO 2028, tj. danych z lat 2017-2019¹⁰¹;
- zmiany przyjętych kierunków działań, m.in. wsparcia systemu zbiórki olejów odpadowych, zwiększenie kontroli u wytwórców, wzmocnienie dolegliwości kar za nielegalne spalanie, zakaz sprzedaży urządzeń grzewczych, w których jako paliwo zastępcze wykorzystywany jest olej odpadowy¹⁰²;
- niedostatecznej identyfikacji instalacji, które zostały przedstawione liczbowo na poszczególnych rysunkach – postulat dodania informacji o nazwach instalacji i ich mocach przerobowych¹⁰³;

pomimo że dotyczyły one istotnych zagadnień, rzutujących na prawidłowość planowania gospodarki olejami odpadowymi oraz postępowanie z tymi odpadami przez posiadaczy odpadów i pośredników w obrocie odpadami (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 733-762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nie zapewnił ujęcia w jednostkowych planach działalności DGO i rejestrach ryzyk Ministerstwa, obejmujących lata 2020-2024, zadań, celów i ryzyk

⁹⁸ Prezes UOKiK i Minister Rozwoju i Technologii - przypis kontrolera.

⁹⁹ <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/krajowy-plan-gospodarki-odpadami/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-krajowego-planu-gospodarki-odpadami-2028/>.

¹⁰⁰ Uwagi: nr 78 w Tabeli 1 „Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2018 i prognozy oddziaływania na środowisko” (dalej: „Tabela 1”) i nr 420 w Tabeli 2 „Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach opiniowania do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2028 i prognozy oddziaływania na środowisko” (dalej: „Tabela 2”); tabele dostępne pod adresem: <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/krajowy-plan-gospodarki-odpadami/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-krajowego-planu-gospodarki-odpadami-2028/>.

¹⁰¹ Uwagi nr 1 i 5 w Tabeli 1.

¹⁰² Uwagi: nr 118 w Tabeli 1 i nr 574, 597 w Tabeli 2.

¹⁰³ Uwagi nr 6 i 416 w Tabeli 2.

dotyczących bezpośrednio gospodarki olejami odpadowymi, w szczególności sporządzenia analiz obowiązujących regulacji prawnych oraz analiz stanu gospodarowania olejami odpadowymi. Tym samym nie zapewnił sobie możliwości rzetelnego zaplanowania zadań i działań na rzecz prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi przez posiadaczy odpadów i pośredników w obrocie odpadami¹⁰⁴.

Minister, w okresie objętym kontrolą – poza zleceniem wykonania przez IOŚ-PIB „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” – nie prowadził ani nie zlecił:

- analiz obejmujących w szczególności: sposoby odbioru i zbierania olejów odpadowych, w tym od wytwórców ze źródeł rozproszonych; możliwości ich zagospodarowania; identyfikujących głównych interesariuszy oraz grupy docelowe, zagrożenia oraz trudności dotyczące zagospodarowania olejów odpadowych,
- analiz obowiązujących regulacji prawnych dotyczących gospodarowania olejami odpadowymi,

wbrew brzmieniu „Mapy drogowej GOZ”.

W załączniku do uchwały nr 136/2019 Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym” jako jedno z działań wskazane zostało działanie nr 5 pn. „Przegląd regulacji dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii i akumulatorów, a także olejów smarowych i preparatów smarowych oraz opracowanie propozycji zmian w polskich przepisach w celu ich dostosowania do wymagań prawa UE oraz ich ukierunkowania na stymulowanie transformacji w kierunku GOZ”. Jako podmiot odpowiedzialny za jego realizację wskazany został minister właściwy do spraw środowiska, we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Zgodnie z opisem działania zawartym w „Mapie drogowej GOZ” minister właściwy do spraw środowiska powinien był:

- dokonać przeglądu regulacji dotyczących olejów smarowych i preparatów smarowych (postulowana realizacja w latach 2019-2020);
- dokonać analiz obejmujących: odpowiedzialność poszczególnych podmiotów realizujących ROP; formułę organizacji odzysku; finansowanie odzysku; potencjalne oraz działające alternatywne systemy zbierania i zagospodarowania poszczególnych typów odpadów (postulowana realizacja w latach 2019-2020);
- opracować zestawy propozycji zmian legislacyjnych dotyczących olejów smarowych i preparatów smarowych oraz olejów odpadowych, będących efektem ww. analiz i przeglądu regulacji prawnych (postulowana realizacja w latach 2019-2020).

Przedmiotowych analiz zaniechano mimo powołania Pełnomocnika GOZ i Zespołu GOZ, mających usprawniać realizację zadań i działań ministra właściwego do spraw środowiska, w tym zawartych w ww. dokumencie.

(akta kontroli str. 679-687, 736-762, 786-788, 837-866)

Dyrektor DGO¹⁰⁵, pełniący równolegle funkcję Pełnomocnika GOZ i przewodniczącego Zespołu GOZ, wyjaśnił: *tematy dotyczące olejów smarowych, preparatów smarowych i olejów odpadowych nie były omawiane podczas prac Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, z uwagi na brak zidentyfikowania przez przedstawicieli zespołu takiej konieczności [...] w ramach pełnienia funkcji Pełnomocnika nie były podejmowane ww. działania dotyczące*

¹⁰⁴ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o odpadach.

¹⁰⁵ Pełniący funkcję dyrektora DGO w okresie od 11 marca 2024 r. do chwili zakończenia czynności kontrolnych.

olejów smarowych, preparatów smarowych i olejów odpadowych. W odniesieniu do realizacji działania nr 5 zawartego w „Mapie drogowej transformacji GOZ” wyjaśnił: MKiŚ jedynie współpracował z MRiT, a więc w tym zakresie wskazane działanie de facto było prowadzone przez resort gospodarki, a nie środowiska. W ocenie DGO dublowanie pracy urzędników nie jest uzasadnione. Była Minister¹⁰⁶ zeznała: Nie kojarzę wątków legislacyjnych dotyczących olejów odpadowych z okresu, w którym byłam Ministrem Klimatu i Środowiska. [...] Główny motyw powołania Pełnomocnika ds. GOZ i Zespołu ds. GOZ to był motyw legislacyjny, tj. wdrożenie regulacji unijnych – SUP¹⁰⁷, ROP, system kaucyjny. [...] Nie mam wiedzy w zakresie tego, czy problem olejów odpadowych, preparatów smarowych i olejów smarowych był poruszany w ramach Zespołu ds. GOZ i Pełnomocnika ds. GOZ. Były sekretarz stanu w MKiŚ¹⁰⁸ sprawujący nadzór nad DGO/Pełnomocnikiem GOZ zeznał: Nie pamiętam, ale też nie wiem, czy była taka konieczność wydania takiego polecenia. Nie potrafię odpowiedzieć, czy tego typu problem był sygnalizowany przez merytorystów. Były Minister¹⁰⁹ wyjaśnił, że zgodnie z organizacją pracy Ministerstwa, sprawami z zakresu gospodarki odpadami zajmował się sekretarz stanu w MKiŚ¹¹⁰.

(akta kontroli str. 423-451, 812-825, 1018-1021)

Była Minister¹¹¹ w odniesieniu do ekspertyzy zeznała: Jeżeli opracowujący mieli zlecony zakres, nie widzę potrzeby, aby wychodzili poza ten zakres. [...] ważnym źródłem informacji były dla nas raporty roczne GIOŚ i WIOŚ. Ministerstwo nie ma obowiązku sporządzania analiz w tym przedmiocie. [...] DGO mógł zlecać analizy bez mojej wiedzy, ale nie wiem, czy były zlecane. Nie wiem, czy minister [...] jakieś analizy zlecał czy może Dyrektor Generalna zlecała jakieś analizy. Na pewno ja się z takimi ekspertyzami nie zapoznawałam. W sprawie braku polecenia przeprowadzenia w DGO analiz lub podjęcia przez DGO działań celem uzyskania analiz od wykonawców zewnętrznych były sekretarz stanu¹¹² sprawujący nadzór nad DGO zeznał: [...] nie potrafię sobie przypomnieć, czy wydawałam DGO takie polecenie czy też nie. Powszechną wiedzą było to, że inny resort miał się zajmować tym tematem. Kierownik Zespołu Planów Gospodarki Odpadami odnośnie do zakresu przedmiotowego ekspertyzy, zawartego w Szczegółowym opisie przedsięwzięcia¹¹³ wyjaśniła: Szczegółowy opis przedsięwzięcia stanowił pracę zespołową, uczestniczył w tym cały departament. Według mojej wiedzy nie ma możliwości wskazać komórki, która byłaby wyłącznie odpowiedzialna za prace nad Szczegółowym opisem przedsięwzięcia w zakresie olejów odpadowych. Zawsze to stanowiło pracę zespołową. W tej chwili nie przypominam sobie, aby ktoś sygnalizował konieczność uszczegółowienia lub dodania jakiś zagadnień do Szczegółowego opisu przedsięwzięcia w zakresie olejów odpadowych lub ogólnie – odpadów produktowych. Były Minister¹¹⁴ wyjaśnił: Według mojej pamięci osoby odpowiedzialne za kwestię gospodarki odpadami nie podnosiły konieczności czy też przydatności przeprowadzenia dodatkowych analiz.

(akta kontroli str. 9-17, 423-456, 924-936, 1018-1021)

Dyrektor DGO¹¹⁵ odnośnie do niezawarcia, w jednostkowych planach działalności DGO i rejestrach ryzyk Ministerstwa obejmujących lata 2020-2024, zadań, celów

¹⁰⁶ Pełniącą funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹⁰⁷ Single use plastic – przypis kontrolera.

¹⁰⁸ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

¹⁰⁹ Pełniący funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.

¹¹⁰ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

¹¹¹ Pełniącą funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹¹² Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

¹¹³ Załącznik nr 2 do umowy nr 2055/2020/Wn50/NE-OZ/D z dnia 21 grudnia 2020 r. o dofinansowanie w formie dotacji, zawartej pomiędzy IOS-PIB a NFOŚiGW.

¹¹⁴ Pełniący funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.

¹¹⁵ Pełniący funkcję od 11 marca 2024 r. do chwili zakończenia czynności kontrolnych.

i ryzyk dotyczących bezpośrednio gospodarowania olejami odpadowymi wyjaśnił, że: [...] zadania, cele i ryzyka dotyczące gospodarowania olejami odpadowymi nie zostały zignorowane, bowiem [...] w jednostkowych planach działalności DGO zawarte były cele operacyjne komórki organizacyjnej związane z KPGO (zmiana, aktualizacja, projekt sprawozdania, przygotowanie nowego). Jednocześnie KPGO 2022 oraz KPGO 2028 zawiera analizę stanu gospodarki olejami odpadowymi, w tym cele dotyczące gospodarowania tymi odpadami. Z tego względu nie przewidziano już tak szczegółowych celów w JPD związanych z grupą odpadów jaką stanowią oleje odpadowe.

(akta kontroli str. 924-936)

Przytoczone wyjaśnienia nie usprawiedliwiają faktu niesporządzenia w Ministerstwie analiz dotyczących stanu gospodarki olejami odpadowymi w tym zakresie. Ich przygotowanie było szczególnie istotne w sytuacji wskazania w „Ekspertyzie na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” oraz w raporcie przygotowanym przez UN GCNP problemów związanych z gospodarowaniem olejami odpadowymi. Ówczesny Minister Klimatu dysponował informacjami o tych problemach, o czym świadczy wkład merytoryczny Ministra do ww. raportu¹¹⁶, jak i uczestnictwo Ministra w konferencji podsumowującej ten raport. Mimo to Minister nie zapewnił opracowania tych dokumentów, czym pozbawił się możliwości rzetelnego zaplanowania zadań i działań na rzecz prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi przez posiadaczy odpadów i pośredników w obrocie odpadami, a w konsekwencji – rzetelnej realizacji obowiązku inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹¹⁷ oraz art. 34 ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 pkt 7 ustawy o działach administracji rządowej.

Ponadto niezawarcie w jednostkowych planach działalności i rejestrach ryzyk zadań, celów i ryzyk dotyczących gospodarki olejami odpadowymi stanowiło naruszenie standardów kontroli zarządczej nr II lit. B pkt 7-9 oraz nr II lit. D pkt 16, określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹⁸. Stosownie do wskazanych standardów należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a zidentyfikowane ryzyka poddać analizie i określić ich akceptowany poziom oraz określić działania w celu zmniejszenia danego ryzyka.

2. Minister nie uwzględnił dziewięciu z 15 uwag dotyczących olejów odpadowych, zgłoszonych w toku opiniowania i konsultacji publicznych projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie KPGO 2028, tj. uwag: nr 1, 5, 78 i 118 w Tabeli 1 i nr 6, 416, 420, 574, 597 w Tabeli 2, dotyczących m.in.:
 - nieprawidłowego wskazania jako procesów odzysku olejów odpadowych procesów R3¹¹⁹ i R5¹²⁰;
 - nieaktualności wykorzystanych danych, na podstawie których sporządzono „Ekspertyzę na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)”, a następnie projekt KPGO 2028, tj. danych z lat 2017-2019;
 - konieczności wsparcia systemu zbiórki olejów odpadowych;

¹¹⁶ Artykuł pt. „Sprawna współpraca administracji publicznej, przedsiębiorców oraz niezależnych instytucji odpowiedzialnych na szarą strefę w gospodarowaniu olejami odpadowymi” w raporcie; str. 15 raportu.

¹¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm., dalej: „ustawa o Radzie Ministrów”.

¹¹⁸ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

¹¹⁹ Zgodnie z ustawą o odpadach proces odzysku R3 – to recykling lub regeneracja substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania).

¹²⁰ Zgodnie z ustawą o odpadach proces odzysku R5 to recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych.

- niedostatecznej identyfikacji instalacji (ich liczby),

mimo że dotyczyły one istotnych zagadnień, rzutujących na planowanie gospodarki olejami odpadowymi oraz postępowanie z tymi odpadami przez posiadaczy odpadów i pośredników w obrocie odpadami¹²¹. Skutkiem tego było przyjęcie KPGO 2028 zawierającego w ww. zakresie nieprawidłowe, nieaktualne bądź niewystarczające dane.

(akta kontroli str. 730-735, 757-762)

Odnosząc się do uwag dotyczących:

- nieprawidłowego wskazania jako procesów odzysku olejów odpadowych procesów R3 i R5, konieczności zmiany przyjętych kierunków działań, m.in. wsparcia systemu zbiórki olejów odpadowych, zwiększenia kontroli u wytwórców, wzmocnienia dolegliwości kar za nielegalne spalanie, zakazu sprzedaży urządzeń grzewczych, w których jako paliwo zastępcze wykorzystywany jest olej odpadowy – dyrektor DGO nie wyjaśnił przyczyn ich nieuwzględnienia, informując, że stanowisko MKiS przedstawione w zestawieniach uwag rozpatrzonych w toku opiniowania i konsultacji publicznych *wskazuje wyczerpująco przyczyny podjętej decyzji o nieuwzględnieniu uwag. Nie jest możliwe bardziej szczegółowe udzielenie wyjaśnień;*
- braku możliwości zweryfikowania przez marszałków województw poprawności podanej w projekcie KPGO 2028 liczby instalacji oraz danych o łącznych mocach przerobowych instalacji – dyrektor DGO wyjaśnił: *Uwag w tym zakresie nie uwzględniono, ponieważ informacje przygotowano bazując na ekspertyzie IOŚ-PIB oraz uzupełniono dane w wyniku konsultacji i opiniowania projektu. Ze względu na wzmożone prace trwające wówczas w Departamencie, w tym liczne obowiązki spoczywające na pracownikach merytorycznych zajmujących się przedmiotową sprawą i braki w zasobach kadrowych w długim okresie czasu, w ramach istniejących wówczas możliwości przygotowano najlepsze możliwe informacje w tym zakresie;*
- nieaktualności wykorzystanych danych – dyrektor DGO wyjaśnił, że powodem ich nieuwzględnienia był: *[...] niewystarczający stopień weryfikacji danych zamieszczonych w BDO¹²². [...] sprawozdania sporządzane i przekazywane do marszałków województw za pośrednictwem BDO na chwilę sporządzania KPGO 2028 były zweryfikowane odpowiednio za 2019 r. w ok. 90%, za 2020 r. w ok. 70%, natomiast za 2021 r. były one dopiero w trakcie weryfikacji. DGO uznało te dane za wątpliwe i podjęło decyzję o przedstawieniu starszych ale kompletnych, bardziej wiarygodnych danych pochodzących z CSO. W sprawie danych zawartych w CSO w dniu skierowania projektu KPGO 2028 do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów, tj. 17 marca 2023 r., dyrektor DGO wyjaśnił, że CSO: [...] jest już bazą archiwalną (uruchomioną na początku lat dwutysięcznych), która gromadziła dane do 2018 r. Ze względu na ograniczone funkcjonalności tej bazy nie ma możliwości odtworzenia zakresu danych znajdujących się w niej na konkretny dzień [...]. Ponadto, ze względu na konieczność przeprowadzenia diagnostyki ww. archiwalnej bazy, nie jest obecnie możliwe jej użytkowanie ze wszystkimi dostępnymi funkcjonalnościami;*
- nieaktualności wykorzystanych danych, zgłoszonych w toku konsultacji publicznych – była Minister¹²³ zeznała: *Czasami DGO posługiwał się CSO,*

¹²¹ W myśl art. 3 ust. 1 pkt 19 i 20 ustawy o odpadach.

¹²² Przypis kontrolera: Baza danych o produktach i opakowaniach oraz ogospodarce odpadami będąca zintegrowanym systemem teleinformatycznym.

¹²³ Pełniącą funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

ponieważ w BDO były problemy z agregacją danych. W zakresie pozostałych uwag zeznała: Nie jestem w stanie szczegółowo odnieść się do wymienionych uwag. Z kolei były sekretarz stanu¹²⁴ sprawujący nadzór nad DGO zeznał: Nie przypominam sobie i nie wiem, czy nieuwzględnienie przeze mnie tych uwag nie wynikało z rekomendacji merytorystów.

(akta kontroli str. 423-451, 812-825, 924-936)

Nieuwzględnienie powyższych uwag zgłoszonych przez uczestników procesu legislacyjnego należy uznać za nierzetelną realizację obowiązków Ministra określonych w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów oraz w art. 34 ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 pkt 7 ustawy o działach administracji rządowej. W konsekwencji utrudniło to bowiem opracowanie regulacji prawnych odpowiadających faktycznym potrzebom w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, z uwagi na niedochowanie należytej staranności przy opracowywaniu dokumentu strategicznego, jaki stanowi KPGO 2028.

3. Minister, mimo kierowanych do niego wielokrotnie sygnałów wskazujących na konieczność podjęcia prac legislacyjnych oraz intensyfikacji działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynku olejów odpadowych:

- nie podjął w latach 2020-2024 (do 14 października) działań mających na celu przygotowanie zmian legislacyjnych w zakresie sposobów postępowania i zagospodarowania olejów odpadowych, uwzględniających sposoby odbioru i zbierania olejów odpadowych ze źródeł rozproszonych i u wytwórców prowadzących działalność gospodarczą oraz uwzględniających możliwości zagospodarowania olejów odpadowych;
- nie kontynuował prac nad dokumentem pn. ustawa o opłacie produktowej przygotowanym przez MR, pomimo swojej właściwości w tym zakresie.

Minister zaniechał ww. działań, mimo że na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów oraz art. 34 ust. 1 w zw. z art. 13a ust. 1 pkt 7 ustawy o działach administracji rządowej był obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kierował (obejmującego sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w szczególności w zakresie gospodarki odpadami, w tym jako element gospodarki o obiegu zamkniętym), a także do przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów¹²⁵.

Powyższych działań Minister nie podjął również mimo deklaracji złożonej w odpowiedzi¹²⁶ na petycję POPiHN i zawartej w stanowisku¹²⁷ do uwagi, przedstawionym podczas prac nad nowelizacją ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

(akta kontroli str. 638-649, 679-689, 697-698, 733-735, 757-762)

Zastępca dyrektora DGO wyjaśnił: [...] prace nad zmianą ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, m.in. w której poruszana jest tematyka olejów odpadowych, prowadziło Ministerstwo Rozwoju i Technologii jedynie przy współpracy z MKiŚ. Mając powyższe na uwadze nie ma żadnego uzasadnienia, według którego Departament Gospodarki Odpadami miałby indywidualnie dublować prace

¹²⁴ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

¹²⁵ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

¹²⁶ Odpowiedź sekretarza stanu z 15 października 2021 r. na petycję POPiHN z 15 lipca 2021 r.

¹²⁷ Stanowisko MKiŚ do uwagi nr 89 w „Zestawieniu uwag zgłoszonych w ramach opiniowania i konsultacji publicznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (UC 73) (SUP)”.

prorowadzone w MRiT. [...] minister właściwy do spraw klimatu (dział do którego należy gospodarka odpadami) nie jest właściwy do podjęcia inicjatywy legislacyjnej obejmującej rozszerzenie obowiązku uzyskiwania koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych oraz na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, także dla olejów smarowych.

Były Minister¹²⁸ wyjaśnił: Z Minister Przedsiębiorczości i Technologii [...] ¹²⁹ były wielokrotnie prowadzone rozmowy na temat gospodarki odpadami, również odbywały się spotkania moje i Minister [...] ¹³⁰ z szeroko pojętą branżą wytwarzającą odpady. [...] Prace legislacyjne dotyczące olejów odpadowych miały być dalej kontynuowane w ustawie o bazie danych odpadowych i następnie poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Były Minister¹³¹ wyjaśnił: Pomiędzy 15 października¹³² a zmianą na stanowisku Ministra Klimatu i Środowiska (26 października¹³³ – powołanie nowego ministra), według tego co pamiętam [...] ¹³⁴ nie informował mnie o swojej odpowiedzi. Byłem wówczas skupiony na właściwym i sprawnym przekazaniu urzędu. [...] Zgodnie z odpowiedzią ministra [...] ¹³⁵, należy podkreślić, że projekt był w dyspozycji Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. W ramach organizacji wewnętrznej Urzędu osobą właściwą do reprezentowania był wiceminister sektorowy, który prowadził w tym zakresie dialog z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii oraz interesariuszami (vide odpowiedź na petycję z 15 października 2021 r.). [...] Brakowało stosownego porozumienia z ministerstwem prowadzącym prace nad projektem. Ponadto rozmowy dotyczące projektu pozostawiły konkluzję, że ze względu na złożony charakter regulacji prace powinien kontynuować resort rozwoju. [...] w przypadku stanowienia przepisów dotyczących przedsiębiorców to minister właściwy do spraw gospodarki dysponuje właściwym aparatem analitycznym w zakresie oceny skutków regulacji oraz jest w stanie proponować sprzyjające przedsiębiorcom rozwiązania. Ponadto Minister wyjaśnił, że nie pamięta rozmów z Ministrem Rozwoju (później Ministrem Rozwoju Pracy i Technologii/Ministrem Rozwoju i Technologii) dotyczących prowadzenia przez resort rozwoju prac nad ustawą nowelizującą ustawę o opłacie produktowej.

Była Minister¹³⁶ zeznała: Nie miałam wiedzy o deklaracjach składanych przez ministra¹³⁷. Nie przypominam sobie, aby była dyskusja w przedmiocie np. opłaty depozytowej. Nie kojarzę, aby informowano mnie o konieczności wprowadzenia tego samego katalogu produktów, zbudowanego w oparciu o systematykę produktów smarowych z nomenklatury scalonej (kody CN), powszechnie używanych do celów podatkowych oraz koncesyjnych w miejsce systematyki PKWiU, ani o konieczności wprowadzenia powszechnego systemu zbiórki olejów odpadowych powiązanych z detalicznymi sprzedawcami smarów. Moim zdaniem wątek nie był kontrowersyjny, nie wymagał rozstrzygnięcia, interwencji. Nie otrzymywałam w tym zakresie informacji. [...] Nie kojarzę ustaleń w przedmiocie polecenia podjęcia przez DGO działań zmierzających do przejścia od Ministerstwa Rozwoju przez DGO projektu ustawy nowelizującej ustawę o opłacie produktowej w zakresie olejów odpadowych. Ponadto odnośnie do informacji kto i kiedy dokonał ustaleń, że prace w zakresie projektu ustawy nowelizującej ustawę

¹²⁸ Pełniący funkcję od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

¹²⁹ Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. – przypis kontrolera.

¹³⁰ Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. – przypis kontrolera.

¹³¹ Pełniący funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.

¹³² 15 października 2019 r. – przypis kontrolera.

¹³³ 26 października 2021 r. – przypis kontrolera.

¹³⁴ Sekretarz stanu pełniący nadzór nad DGO w okresie od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

¹³⁵ Sekretarz stanu pełniący nadzór nad DGO w okresie od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

¹³⁶ Pełniący funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹³⁷ Sekretarz stanu pełniący nadzór nad DGO w okresie od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

o opłacie produktowej prowadzone będą w resorcie rozwoju, była Minister¹³⁸ zeznała: *Nie potrafię się odnieść, udzielić informacji, kto ustalił i z kim. Sama nie miałam żadnych przesłanek, aby uzgodnić z Ministrem Rozwoju, że prace w zakresie projektu ustawy nowelizującej ustawę o opłacie produktowej prowadzone będą w resorcie rozwoju lub w MKiŚ. Nie otrzymywałam sygnałów w tym zakresie, w tym również od DGO. Nie kojarzę takiego zdarzenia, żebym uzgadniała coś w tym zakresie z Ministrem Rozwoju.*

Były sekretarz stanu¹³⁹ sprawujący nadzór nad DGO odnośnie do niewydania dyrektorowi tego departamentu polecenia podjęcia działań zmierzających do przejścia od MR projektu ustawy nowelizującej ustawę o opłacie produktowej w zakresie olejów odpadowych zeznał: *Nie było takich uzgodnień, ani poleceń z mojej strony, ponieważ przed objęciem przeze mnie funkcji Sekretarza Stanu w MKiŚ ustalono, że projekt ustawy o opłacie produktowej prowadził będzie resort rozwoju – tak to rozumiem. Jako Sekretarz Stanu mogę wykonywać polecenia Ministra, który ustala sposób działania z premierem.*

(akta kontroli str. 423-451, 924-936, 954, 1018-1021)

Zdaniem NIK przytoczone wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość, polegającą na niepodjęciu oraz niekontynuowaniu przez Ministra działań – w ramach jego kompetencji – w celu zapewnienia rozwiązań prawnych w zakresie prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, mimo docierających do Ministra sygnałów wskazujących na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w tym obszarze. Zaniechanie to należy uznać za postępowanie niezgodne z prawem.

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęte przez Ministra działania – w szczególności współpraca z MRiT oraz przedstawicielami strony społecznej, w tym UN GCNP, uczestnictwo w prowadzonych przez MR pracach nad dokumentem pn. ustawa o opłacie produktowej, a także prace legislacyjne – były niewystarczające do zapewnienia odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Pomimo powołania przez Ministra Pełnomocnika GOZ oraz Zespołu GOZ, w Ministerstwie nie prowadzono ani nie zlecano szczegółowych analiz, dotyczących zarówno obowiązujących regulacji prawnych, jak i stanu gospodarki olejami odpadowymi. Minister nie zapewnił kontynuacji prac nad dokumentem pn. ustawa o opłacie produktowej, pomimo swojej właściwości w tym obszarze. Nie podjął także prac legislacyjnych oraz nie zintensyfikował działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynku olejów odpadowych. Ponadto w toku prac nad projektem KPGO 2028 Minister nie uwzględnił dziewięciu z 15 zgłoszonych w zakresie olejów odpadowych uwag, pomimo że uwagi te dotyczyły istotnych zagadnień, mających wpływ na planowanie gospodarki olejami odpadowymi oraz postępowanie z tymi odpadami przez ich posiadaczy.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Opis stanu faktycznego

2.1 W przyjętym w 2016 r. przez Radę Ministrów KPGO 2022 wyznaczone zostały m.in. kierunki prowadzenia działań w zakresie gospodarki odpadami, w tym olejami odpadowymi, a także określono potrzeby inwestycyjne w przedmiotowym zakresie. W KPGO 2022 w zakresie gospodarki olejami odpadowymi przyjęto cztery cele obejmujące:

- zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych;

¹³⁸ Pełniącą funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹³⁹ Pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

- dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych;
- utrzymanie poziomu odzysku na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%;
- w przypadku preparatów smarowych: wzrost poziomu recyklingu do wartości co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do wartości co najmniej 50% w 2020 r.;

oraz następujące kierunki działań:

- stosowanie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych;
- działania informacyjno-edukacyjne w zakresie dozwolonych przepisami prawa sposobów postępowania z olejami odpadowymi kierowane w szczególności do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz ogółu społeczeństwa;
- rozwój istniejącego systemu zbierania olejów odpadowych, w tym ze źródeł rozproszonych;
- zwiększenie nadzoru nad wytwórcami olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywanie ich do zagospodarowania podmiotom do takiego działania uprawnionym;
- monitoring prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, w pierwszej kolejności odzysk przez regenerację, a jeśli jest niemożliwy ze względu na stopień zanieczyszczenia poddanie olejów odpadowych innym procesom odzysku;
- wyłączenie obowiązku osiągnięcia określonych limitów odzysku i recyklingu dla smarów plastycznych w kontekście trudności technicznych poddawania recyklingowi i odzyskowi tej kategorii odpadu (rozważenie zmiany ustawy o opłacie produktowej).

W związku z identyfikacją problemów w gospodarce olejami odpadowymi oraz wyznaczonymi na ich podstawie celami i kierunkami działań w KPGO 2022 w harmonogramie rzeczowo-finansowym¹⁴⁰ określono działania przewidziane do realizacji, tj. w szczególności działania:

- nr 2 – „Przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów (w tym opracowanie zaleceń dla gmin odnoszących się do przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących postępowania z odpadami, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów)”;
- nr 14 „Działania na rzecz współpracy w zakresie ZPO¹⁴¹ pomiędzy interesariuszami: MŚ, organizacje zrzeszające przemysł, konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego”;
- nr 18 „Kampanie promujące hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie”.

Działaniom tym przypisano organ lub instytucję wdrażającą (w tym m.in. MKiŚ, MR, NFOŚiGW), terminy ich realizacji oraz szacunkowe nakłady finansowe. Jako potencjalne źródło ich finansowania wskazano m.in. NFOŚiGW.

Realizacja ww. działań wskazanych w tabeli 44 miała pozwolić na osiągnięcie zaplanowanych celów i kierunków określonych w KPGO 2022 dla olejów odpadowych. W tabeli tej pominięto działania o charakterze rutynowym, realizowane przez organy administracji publicznej, wynikające bezpośrednio z mocy prawa.

W Ministerstwie realizację celów i zadań określonych w KPGO 2022 monitorowano poprzez zbieranie i analizę sprawozdań, o których mowa w art. 39 ust. 1 oraz ust. 2a ustawy o odpadach, tj. na podstawie sprawozdań obejmujących okres trzech lat kalendarzowych (według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres) z realizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami, sporządzanych przez

¹⁴⁰ Tabela 44. Harmonogram rzeczowo-finansowy rekomendowanych działań. Dalej: „tabela 44”.

¹⁴¹ Zapobieganie Powstawaniu Odpadów – przypis kontrolera.

marszałków oraz informacji sporządzanych przez właściwych ministrów realizujących zadania określone w KPGO 2022.

(akta kontroli str. 6-17c)

2.2 W okresie objętym kontrolą Minister opracował dwa sprawozdania z realizacji KPGO 2022, tj. za okres 2017-2019 oraz za okres 2020-2022. Sprawozdanie za okres 2017-2019 zostało przedłożone Radzie Ministrów pismem z 21 października 2021 r., natomiast sprawozdanie za okres 2020-2022 przedłożono 29 czerwca 2024 r., a następnie 5 lipca 2024 r. przekazano pod obrady SKRM.

W związku ze zgłoszonymi uwagami i postulatami o uzupełnienie sprawozdania m.in. o informacje dotyczące nielegalnego składowania odpadów, działalności przestępczej związanej z gospodarką odpadami, nielegalnego wwożenia śmieci na teren Polski, SKRM zwrócił sprawozdanie do MKiŚ. Do dnia zakończenia kontroli¹⁴² sprawozdanie nie zostało przekazane ponownie do SKRM¹⁴³.

(akta kontroli str. 1696-1702, 1926-1928)

Dane dotyczące olejów odpadowych zawarte w przygotowywanych przez MKiŚ sprawozdaniach z realizacji KPGO 2022 pochodziły m.in. ze sprawozdań OŚ-OP2 przekazanych przez marszałków województw w zakresie wielkości wprowadzonych na rynek krajowy produktów, osiągniętych wielkościach odzysku i recyklingu odpadów poużytkowych, danych z BDO (wygenerowanych przez IOŚ-PIB) oraz informacji z realizacji zadań/działań określonych w KPGO, w tym tych podejmowanych przez GIOŚ.

Dane w sprawozdaniu z realizacji KPGO 2022:

- za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. dotyczące uzyskanych w latach 2017-2018 poziomów odzysku i recyklingu olejów odpadowych i preparatów smarowych podano na podstawie sprawozdań marszałków OŚ-OP2, natomiast Ministerstwo jako źródło danych wskazało CSO;
- za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. dotyczące uzyskanych w latach 2020-2022 poziomów odzysku i recyklingu olejów odpadowych i preparatów smarowych podano na podstawie zestawień, które zostały wygenerowane z bazy BDO przez IOŚ-PIB.

(akta kontroli str. 658-675, 803-811)

W sprawozdaniu za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. nie uwzględniono danych z 2019 roku w zakresie olejów odpadowych. Wynikało to w szczególności z wydłużenia terminów składania rocznych sprawozdań produktowych oraz sprawozdań wytwórców i gospodarujących odpadami za 2019 r. (do 31 października 2020 r.), co było konsekwencją pandemii COVID-19. Dyrektor DGO wyjaśnił, że *DGO dokonało stosownej analizy danych za rok 2019, które pochodziły ze sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi, składanych w BDO przez wprowadzających oleje i preparaty smarowe [...] i na tej podstawie wyliczyło stosowne poziomy odzysku i recyklingu. [...] dane w tym zakresie zostały również przekazane do GUS.*

Podane w sprawozdaniu z KPGO 2022 za lata 2017-2019, dane za 2017 rok dotyczące ilości olejów odpadowych i preparatów smarowych były niekompletne ponieważ nie uwzględniały danych z trzech województw¹⁴⁴. Dodatkowo w przypadku województwa pomorskiego ujęto dane niewynikające ze złożonego przez Marszałka Województwa Pomorskiego sprawozdania OŚ-OP2 za 2017 r. Analiza sprawozdań jednostkowych złożonych przez marszałków województwa wykazała, że dane

¹⁴² Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora DGO w mailu z dnia 14 października 2024 r.

¹⁴³ DGO zwróciło się z prośbą o opinię do Departamentu Prawnego MKiŚ w jaki sposób należy uzupełnić sprawozdania o wymagane przez SKRM informacje.

¹⁴⁴ Łódzkiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego.

z 2017 r., dotyczące ilości odpadów olejów odpadowych poddanych odzyskowi, zostały w sprawozdaniu z KPGO 2022 za lata 2017-2019 zaniżone o 0,2 tys. Mg¹⁴⁵. Ponadto podane dla 2018 r. ilości wprowadzonych olejów i preparatów smarowych podlegających obowiązkowi odzysku i recyklingu, były wyższe odpowiednio o 15,9 i 0,9 tys. Mg od ilości wynikających z łącznej wartości określonej na podstawie sprawozdań OŚ-OP2, marszałków województw za ten rok (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 658-675, 1687-1695, 1781-1811)

Zgodnie z art. 37 ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE państwa członkowskie zgłaszają Komisji za każdy rok kalendarzowy dane o mineralnych lub syntetycznych olejach smarowych lub przemysłowych wprowadzanych do obrotu oraz o zebranych selektywnie i przetworzonych olejach odpadowych. Dane te zgłaszane są drogą elektroniczną w terminie 18 miesięcy od zakończenia roku sprawozdawczego, dla którego zostały zebrane.

Minister złożył sprawozdania dotyczące Polski za lata 2020 i 2021 w ww. zakresie dopiero 22 kwietnia 2024 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 21 i 9 miesięcy. Ponadto do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przekazał¹⁴⁶ danych za 2022 r. pomimo upływu terminu na ich przekazanie 30 czerwca 2024 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 627-649C, 1926-1928)

Na stronie internetowej BDO¹⁴⁷, w sekcji „pytania i odpowiedzi”, zamieszczono informację: *W przypadku awarii lub braku wagi należy oszacować masę odpadów na podstawie dotychczasowych doświadczeń, pojemności odbieranych pojemników, stosowanych wzorów i współczynników dot. wyliczenia masy odpadów, których z przyczyn technicznych nie da się zważyć.* Na podstawie tej informacji przedsiębiorcy zobligowani do prowadzenia bieżącej ewidencji odpadów mogli, zamiast podania rzeczywistej masy odpadów, oszacować ją przy zastosowaniu różnych przeliczników uwzględniających ich gęstość w przedziale od 0,8 do 0,9 kg/l, w zależności od rodzaju stosowanych olejów.

Minister nie zapewnił opracowania, a następnie udostępnienia jednolitych wskazówek w zakresie przeliczania objętości olejów odpadowych, na odpowiadającą im masę, pomimo że w załączniku IV do decyzji 2019/1004 został określony przez KE współczynnik konwersji w tym zakresie w wysokości 0,9 tony/m³ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 367-384, 638-649, 709-715, 1647-1651)

2.3 Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co sześć lat, zatem aktualizacja KPGO, obejmującego lata 2023-2028 powinna nastąpić nie później niż 30 czerwca 2022 r. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁸ wydłużono termin aktualizacji KPGO o rok, tj. do 30 czerwca 2023 r. Projekt aktualizacji KPGO został przekazany do SKRM 17 marca 2023 r., a jego przyjęcie przez Radę Ministrów nastąpiło w czerwcu 2023 r.¹⁴⁹

Dyrektor DGO¹⁵⁰ poinformował, że: *Proces prac nad projektem KPGO jest wieloetapowy i długotrwały, na etapie procedowania projektu brano pod uwagę*

¹⁴⁵ Tabela 3. Uzyskane w latach 2017-2018 poziomy odzysku i recyklingu olejów odpadowych.

¹⁴⁶ Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora DGO w mailu z dnia 14 października 2024 r.

¹⁴⁷ <https://bdo.mos.gov.pl/baza-wiedzy/co-w-przypadku-gdy-wytworca-odpadow-nie-posiada-wagi-i-nie-zna-masy-odpadu/>, (dostęp z 14 października 2024 r.).

¹⁴⁸ Dz.U. poz. 877.

¹⁴⁹ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M. P. z 2023 r. poz. 702).

¹⁵⁰ Pełniący funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

kwestię procedowania projektu ustawy wdrażającej SUP¹⁵¹. Przepisy przejściowe odnoszące się do planów gospodarki odpadami zostały zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (UC73) już w maju 2022 r. W ww. projekcie w art. 4 pkt 1 założono zmianę zakresu tych planów, zatem konieczne było rozstrzygnięcie kwestii wpływu wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy na obowiązywanie planów gospodarki odpadami zarówno na poziomie krajowym (Krajowy plan gospodarki odpadami) jak i na poziomie wojewódzkim (wojewódzkie plany gospodarki odpadami). Na poziomie krajowym obowiązującym w tamtym czasie (maj 2022 r.) dokumentem był Krajowy plan gospodarki odpadami 2022, a należało wziąć pod uwagę, że przepisy ustawy miały wchodzić w życie w newralgicznym momencie przejścia z jednego planu na nowy plan obejmujący kolejny sześcioletni okres.

Aktualizacja KPGO została opracowana na podstawie „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” wykonanej przez IOŚ-PIB. Ministerstwo zainicjowało jej wykonanie, a projekt umowy, wniosek oraz treść ekspertyzy były opiniowane przez pracowników Ministerstwa, w tym pracowników DGO.

W zawartej 21 grudnia 2020 r. pomiędzy NFOŚiGW a IOŚ-PIB umowie o dofinansowanie realizacji przedsięwzięcia pn. „Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (2028) – Opracowanie analiz do przygotowania projektów aktualizacji krajowego i wojewódzkich planów gospodarki odpadami” – w warunkach szczególnych (rozdział IV), jako dokumenty potwierdzające osiągnięcie efektu rzeczowego (tj. przygotowanie ekspertyzy), wskazane zostały: notatka ze spotkania podsumowującego realizację przedsięwzięcia oraz sprawozdanie z realizacji, zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska – z terminem przekazania tych dokumentów do 30 czerwca 2022 r. IOŚ-PIB po raz pierwszy przekazał do MKiŚ przygotowaną ekspertyzę pismem z 10 listopada 2021 r.¹⁵²

Analiza opracowanej przez IOŚ-PIB ekspertyzy wykazała, że w części dotyczącej olejów odpadowych IOŚ-PIB zawarł m.in.: zidentyfikowane w zakresie olejów odpadowych problemy; informacje o ilości wytworzonych w latach 2014-2018 olejów odpadowych według ich rodzajów; ilości olejów odpadów poddanych poszczególnym procesom przetwarzania w 2018 r.; uzyskane w latach 2017-2018 poziomy recyklingu olejów odpadowych i preparatów smarowych; istniejące instalacje recyklingu odpadów olejowych dla procesów R3 i R5.

Do sporządzenia ekspertyzy IOŚ-PIB wykorzystał dane z 2017 i 2018 r., pomimo iż była ona sporządzana na potrzeby KPGO 2028, który miał obowiązywać w latach 2023-2028. We wstępie do KPGO 2028 wskazano, że *Ze względu na zaistniałe warunki prowadzenia działalności w okresie stanu pandemii COVID-19 zostały wprowadzone konieczne zmiany prawne dotyczące przepisów przejściowych i epizodycznych w zakresie ewidencji, sprawozdawczości, jak również funkcjonowania samej Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), które obowiązywały wyłącznie do końca 2020 r. Zostały przesunięte terminy składania rocznych sprawozdań produktowych oraz sprawozdań wytwórców i gospodarujących odpadami za 2019 r. do dnia 31 października 2020 r. (z wyjątkiem prowadzących stacje demontażu – w tym przypadku termin przesunięto do 11 września 2020 r.), jak również terminy składania rocznych sprawozdań przez podmioty odbierające oraz zbierające odpady komunalne – do dnia 31 sierpnia 2020 r., a także sprawozdań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi składanymi przez wójtów oraz marszałków województw – odpowiednio do dnia*

¹⁵¹ Tj. Single Use Plastics. Przedmioty plastikowe jednorazowego użytku – przypis kontrolera.

¹⁵² Pismo znak: BK.70.18.2021.JKB.

31 października i do dnia 31 grudnia 2020 r. W związku z tym weryfikacja sprawozdań przez urzędy marszałkowskie (UM) wydłużyła się i trwała jeszcze w 2021 r., co pokryło się również z weryfikacją sprawozdań za kolejny, tj. 2020 r. Wobec tego, z uwagi na brak pełnych danych za 2019 r., kompleksowo przedstawiono dane za lata 2017 i 2018.

Prace nad treścią ekspertyzy trwały ponad rok od przekazania jej pierwszej wersji (tj. do listopada 2022 r.). W tym czasie MKiŚ czterokrotnie przekazywało do IOŚ-PIB uwagi do kolejnych wersji ekspertyzy. Pomimo tak długich prac i opiniowania przez Ministerstwo przygotowanej przez IOŚ-PIB ekspertyzy, nie zostały w niej uwzględnione wszystkie wymagane elementy z zakresu gospodarowania olejami odpadowymi, wskazane w szczegółowym opisie przedsięwzięcia¹⁵³, a mimo to ekspertyza została przyjęta przez MKiŚ jako podstawa do sporządzenia KPGO 2028 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 356-361a, 1033-1069, 1360-1574)

2.4 W związku z wynikającym z art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁵⁴ obowiązkiem sprawowania nadzoru nad Głównym Inspektorem w Ministerstwie wprowadzono dokument pn. „Działania nadzorcze Ministra Klimatu i Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska”¹⁵⁵.

Zgodnie z pkt. V.1. działań nadzorczych do wykonywania zadań z zakresu nadzoru w obszarze pozafinansowym (merytorycznym) nad Głównym Inspektorem wyznaczono komórki organizacyjne Ministerstwa właściwe w danej dziedzinie. Inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja zadań Ministra w zakresie gospodarki odpadami zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa należało do zadań DGO.

Za prowadzenie w okresie objętym kontrolą NIK spraw z zakresu nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem odpowiadał – zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa¹⁵⁶ – Departament Instrumentów Środowiskowych¹⁵⁷, a wcześniej Departament Zarządzania Środowiskiem¹⁵⁸. Sprawy te zostały przypisane Wydziałowi Instrumentów Ekonomicznych i Zarządzania Środowiskowego¹⁵⁹ (wcześniej Wydziałowi Instrumentów Środowiskowych¹⁶⁰).

(akta kontroli str. 569, 578-589, 1070-1124)

W okresie objętym kontrolą dane zawarte w Informacjach z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie olejów odpadowych nie były analizowane przez DIŚ. Dyrektor DIŚ wyjaśniła, że: *Kwestia olejów odpadowych, zgodnie z regulaminem wewnętrznym departamentu, nie leży w zakresie merytorycznego działania DIŚ. Wobec powyższego DIŚ nie posiada kompetencji merytorycznych do weryfikacji danych w tym zakresie.*

DGO nie składał uwag do przedkładanych przez GIOŚ projektów Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za rok 2020, 2021, 2022 i 2023

¹⁵³ Stanowiącym załącznik nr 2 do umowy.

¹⁵⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 824, ze zm.

¹⁵⁵ Przyjęte zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 14 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. MKiŚ z 2023 poz. 26) obowiązujące od 17 sierpnia 2023 r. Wcześniej obowiązywał dokument „Działania nadzorcze Ministra Środowiska nad Głównym Inspektorami Ochrony Środowiska” zatwierdzony przez Ministra Środowiska 15 maja 2019 r., dalej: „działania nadzorcze”.

¹⁵⁶ Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 41); zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska (Dz. Urz. Min. Środ. poz. 4); zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. Min. Klim. poz. 28); zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10); Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 11 marca 2024 r. (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14) oraz Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 7 lipca 2024 r. (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 43)

¹⁵⁷ Dalej: „DIŚ”.

¹⁵⁸ Do 26 maja 2020 r., dalej: „DZŚ”.

¹⁵⁹ Wewnętrzne regulaminy organizacyjne DIŚ z: 24 lipca 2020 r., 12 stycznia 2021 r., 8 marca 2021 r., 17 maja 2022 r., 26 stycznia 2024 r., 10 kwietnia 2024 r. oraz 25 lipca 2024 r.

¹⁶⁰ Wewnętrzne regulaminy organizacyjne DZŚ z: 31 stycznia 2019 r. oraz 4 marca 2020 r., do 23 lipca 2020 r.

w zakresie olejów odpadowych. Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *DGO zapoznaje się z przedkładanymi rocznymi Informacjami o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska. Jednakże w latach objętych kontrolą DGO nie miało uwag co do rzetelności przedstawionych przez inspekcję informacji w zakresie dot. olejów odpadowych.*

(akta kontroli str. 572-574, 936a-936g, 1904-1926)

2.5 Były Minister¹⁶¹ uczestniczył w pracach nad raportem pn. „Gospodarka olejami zużyтыми. Założenia reformy i propozycja ustawy”, zawierającym propozycję brzmienia ustawy nowelizującej ustawę o opłacie produktowej. W raporcie tym poruszono m.in. kwestie:

- braku wiarygodnych danych o wielkości i strukturze rynku smarów w Polsce, wynikającego z braku centralnego nadzoru nad tym rynkiem, co przekłada się na brak wiarygodności danych, stanowiących podstawę określania faktycznego wymaganego poziomu odzysku i recyklingu oraz oceny skuteczności systemu zbiórki tych olejów oraz prawidłowego naliczania wymaganej opłaty produktowej;
- wykorzystywania olejów smarowych jako paliw silnikowych i/lub opałowych lub komponentów tych paliw, celem uniknięcia obciążeń podatkowych z tytułu wprowadzanych do obrotu paliw ciekłych, będących olejami smarowymi lub zawierającymi oleje smarowe;
- unikania procesów pełnego recyklingu olejów odpadowych, w ramach którego pod pozorem pełnej regeneracji w kierunku wytworzenia pełnowartościowych baz olejowych, realizowane są tańsze, podstawowe procesy oczyszczania tych olejów odpadowych celem ich przekierowania do produkcji olejów opałowych;
- nielegalnego spalania olejów przepracowanych i związanych z tym faktem zanieczyszczaniem powietrza oraz unikaniem opodatkowania akcyzą paliw opałowych – szacowane straty podatkowe z tytułu nieodprowadzonej akcyzy w związku z użyciem olejów odpadowych jako paliw opałowych (przy założeniu spalania minimum ok. 100 tys. m³ odpadu rocznie) wynoszą od ok. 23 mln zł rocznie (przy zastosowaniu standardowej obniżonej stawki akcyzy na olej opałowy lekki w wysokości 232,00 zł/m³) do ok. 182,2 mln zł (w przypadku zastosowania stawki maksymalnej dla takiego sposobu użycia olejów odpadowych wynoszącej 1822 zł/m³).

W MKiŚ nie przedstawiono dokumentów potwierdzających fakt przekazania ww. raportu Głównemu Inspektorowi w celu wykorzystania zawartych w nim informacji w działalności kontrolnej Inspekcji Ochrony Środowiska.

Minister¹⁶² wyjaśnił: *Nie pamiętam by ktoś przygotował mi do podpisu pismo przekazujące raporty do GIOŚ. Takimi sprawami zajmowała się zazwyczaj właściwa merytorycznie w kwestii odpadów komórka czyli DGO lub komórka sprawująca nadzór nad GIOŚ czyli Departament Instrumentów Środowiskowych.*

Minister¹⁶³ wyjaśniła, że *Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie ma obowiązku informowania jednostek podległych lub nadzorowanych o publikacji raportów branżowych. Jednocześnie informuję, że w MKiŚ nie znaleziono dokumentacji potwierdzającej przekazanie raportów do GIOŚ. Nie znaczy to, że takie przekazanie nie nastąpiło w ramach kontaktów roboczych pracowników.* Odnosnie do planowanych do podjęcia działań w zakresie rozwiązania wskazanych w ww. raportach problemów dotyczących postępowania z olejami odpadowymi Minister wyjaśniła, że: *Ministerstwo Klimatu i Środowiska ma świadomość, że ustawa z dnia*

¹⁶¹ Pełniący funkcję Ministra Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., zaś od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. pełniący funkcję Ministra Klimatu i Środowiska.

¹⁶² Pełniący funkcję Ministra Klimatu w okresie od 15 listopada 2019 r. do 5 października 2020 r., zaś od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. pełniący funkcję Ministra Klimatu i Środowiska.

¹⁶³ Pełniącą tą funkcję od 13 grudnia 2023 r.

11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej [...] jest regulacją posiadającą już ponad 23 lata, w tym czasie wielokrotnie zmienianą i wymagającą rewizji w zakresie m.in. olejów i olejów odpadowych. [...] wskazane dokumenty z pewnością stanowią pewne źródło wiedzy nt. problemów, z którymi borykała się branża. Niemniej nie są to dokumenty bieżące i ewentualne zmiany przepisów ww. ustawy muszą zostać oparte na aktualnym rozpoznaniu sytuacji w branży olejów oraz olejów odpadowych. Ponadto Minister poinformowała, że Po opublikowaniu wyników kontroli zostaną rozważone możliwe do realizacji działania, zarówno z uwzględnieniem ustaleń w wyniku kontroli, ewentualnych zaleceń NIK oraz w porozumieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 1773-1780)

2.6 W okresie objętym kontrolą Minister nie przeprowadzał kontroli lub audytu dotyczących olejów odpadowych w komórkach organizacyjnych MKiŚ lub jednostkach podległych i nadzorowanych, w tym GIOŚ. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu¹⁶⁴ wyjaśniła, że: *nie stwierdzono potrzeby prowadzenia kontroli lub audytu w zakresie olejów odpadowych w komórkach organizacyjnych MKiŚ lub jednostkach podległych i nadzorowanych.*

W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecał GIOŚ przeprowadzenia kontroli wytwórców olejów odpadowych, podmiotów przetwarzających oleje odpadowe oraz organizacji odzysku. Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła, że: *Nie stwierdzono takiej konieczności. GIOŚ systematycznie dokonuje kontroli poszczególnych obszarów działalności z zakresu gospodarki odpadami. W Krajowym Planie Gospodarki Odpadami [...] zadanie dot. prowadzenia kontroli w zakresie postępowania z olejami odpadowymi zostało określone dla GIOŚ i WIOŚ jako zadanie o charakterze ciągłym. GIOŚ samodzielnie planuje kontrole, biorąc pod uwagę dokumenty strategiczne takie jak np. KPGO.*

W Ministerstwie nie opracowano dla GIOŚ wskazówek lub wytycznych w zakresie kontroli gospodarki olejami odpadowymi. Dyrektor Generalna MKiŚ wyjaśniła, że *Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska, nie jest to organ podległy. Wobec charakteru jednostki nie stwierdzono potrzeby przygotowywania przez MKiŚ wytycznych w zakresie prowadzenia przez GIOŚ kontroli, w tym tych dotyczących gospodarki odpadami olejowymi.* Minister¹⁶⁵ wyjaśniła, że: *Po tym jak dotarła do nas informacja o stwierdzonych przez NIK nieprawidłowościach doszliśmy do wniosku, że należy dokonać analizy i przeglądu danych dotyczących kontroli.*

(akta kontroli str. 6-17, 1647-1651)

2.7 W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie obowiązywała „Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji”¹⁶⁶. W tym czasie do rejestru skarg i wniosków wprowadzono 27 spraw¹⁶⁷ dotyczących postępowania z olejami odpadowymi oraz rozpatrzono dwie petycje¹⁶⁸.

(akta kontroli str. 47-62, 65, 69-88, 113-222, 464-468, 472-482, 541-544)

¹⁶⁴ Dalej: „BKA”.

¹⁶⁵ Pełniącą tą funkcję od 13 grudnia 2023 r.

¹⁶⁶ Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Środowiska z 27 lipca 2018 r.; Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Klimatu z 8 czerwca 2020 r. – dalej: Instrukcja z 2020 r.; Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zatwierdzona przez Dyrektora Generalną MKiŚ 16 listopada 2022 r., podpisana przez Ministra Klimatu i Środowiska 28 grudnia 2022 r. dalej: Instrukcja z 2022 r.

¹⁶⁷ Pierwotnie 31 spraw, w wyniku ich późniejszej weryfikacji liczba spraw została zmniejszona o 4.

¹⁶⁸ PKN Orlen S.A. z 23 marca 2021 r. POPIHN z 15 lipca 2021 r.

Badanie szczegółowe tych dwóch petycji wykazało, że informacje o jednej z nich¹⁶⁹ nie zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej MKiŚ¹⁷⁰ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto odpowiedź na tę petycję została udzielona 18 dni po terminie wynikającym z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹⁷¹, a wnoszący petycję nie został poinformowany o niezalutowaniu sprawy w terminie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 99-112, 602-605, 638-649)

Zbiorcze informacje o petycjach rozpatrzonych w MKiŚ w latach 2020 i 2022 zostały umieszczone w BIP MKiŚ w terminie wskazanym w art. 14 ustawy o petycjach. Natomiast „Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w MKiŚ w 2021 roku” oraz „Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w MKiŚ w 2023 roku” zostały umieszczone w BIP MKiŚ 7 lipca 2022 r. i 10 lipca 2024 r., tj. odpowiednio siedem i dziewięć dni po terminie określonym w art. 14 ustawy o petycjach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 96-98)

Szczegółowe badanie 16 (z 27) spraw z rejestru skarg i wniosków dotyczących olejów odpadowych wykazało, że sześć dotyczyło działalności warsztatów naprawy pojazdów i punktów nielegalnego demontażu pojazdów, w tym niewłaściwego postępowania z olejami odpadowymi; cztery – nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych, w tym olejów odpadowych; trzy – spalania olejów silnikowych; trzy – postępowania z odpadami niebezpiecznymi pochodzącymi ze statków morskich i stoczni, odpowiedzi na pismo w sprawie utylizacji zużytego oleju hydraulicznego oraz zanieczyszczenia parkingu olejami silnikowymi.

(akta kontroli str. 158, 491-517, 541-544, 606-620, 638-649)

DGO zmienił kwalifikację jednej skargi (na interpretację przepisów prawnych) i trzech wniosków (na zapytania, wystąpienia o charakterze ogólnym), które otrzymał do rozpatrzenia z BKA.

Spośród 16 spraw objętych szczegółowym badaniem dziewięć zostało rozpatrzonych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷². Natomiast w pozostałych siedmiu (43,8%) stwierdzono nieprawidłowości przy ich załatwianiu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 324-325b, 578-589, 606-620, 638-649, 1005-1006)

W okresie objętym kontrolą Minister przekazał według właściwości 11 (z 16 badanych) spraw w tym 10 do GIOŚ i jedną do Urzędu Miasta w Inowrocławiu, każdorazowo zwracając się z prośbą o udzielenie informacji o sposobie ich załatwienia. W przypadku dziewięciu spraw Minister otrzymał takie informacje, a w przypadku trzech z 10 spraw przekazanych do GIOŚ MKiŚ posiadało wyłącznie informację o przekazaniu sprawy do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W przypadkach braku informacji o sposobie załatwienia przekazanego wniosku lub skargi komórki organizacyjne MKiŚ nie występowały o nie do organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Zastępca Dyrektora DGO¹⁷³ oświadczył, że: *DGO nie ma obowiązku monitorowania spraw przekazywanych według właściwości. Z kolei Dyrektor DIŚ¹⁷⁴ wyjaśniła, że: DIŚ nie zwracał się dodatkowo do GIOŚ z pytaniem*

¹⁶⁹ Z 23 marca 2021 r.

¹⁷⁰ Adres url: <https://bip.mos.gov.pl/skargi-wnioski-petycje>, dalej: „BIP”.

¹⁷¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej: „ustawa o petycjach”.

¹⁷² Dz. U. z 2024 poz. 572 dalej: „k.p.a.”.

¹⁷³ Pełniący funkcję od 1 maja 2024 r.

¹⁷⁴ Pełniąca funkcję od 17 maja 2024 r.

o sposób załatwienia sprawy przez WIOŚ ponieważ Minister nie nadzoruje działań WIOŚ, który był właściwym organem do udzielenia odpowiedzi.

(akta kontroli str. 541-544, 578-589, 602-620, 638-649, 716-729, 736-756)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister nierzetelnie opracował sprawozdanie z realizacji KPGO 2022 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. w zakresie uzyskanych w latach 2017-2018 poziomów odzysku i recyklingu olejów odpadowych i preparatów smarowych, bowiem informacje w nim zawarte:

- nie uwzględniały danych z trzech województw, tj. łódzkiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego;
- w przypadku województwa pomorskiego, w odniesieniu do ilości olejów smarowych wprowadzonych na rynek zostały one zawyżone o ponad 38 tys. Mg, a w przypadku preparatów smarowych o ponad 9,5 tys. Mg – w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniu Marszałka Województwa Pomorskiego;
- w odniesieniu do ilości olejów odpadowych poddanych odzyskowi w 2017 r. zostały zaniżone o 0,2 tys. Mg, a dla 2018 r. – w zakresie ilości wprowadzonych do obrotu olejów i preparatów smarowych podlegających obowiązkowi odzysku i recyklingu – zostały zawyżone odpowiednio o 15,9 i 0,9 tys. Mg w stosunku do ilości wynikających ze sprawozdań OŚ-OP2 złożonych przez marszałków województw.

Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *DGO nie odnalazło sprawozdań OŚ-OP2 za 2017 r. od marszałków woj. opolskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Natomiast sprawozdanie OŚ-OP2 od marszałka woj. łódzkiego za 2017 r. zostało przekazane przez tego marszałka w dniu 30 kwietnia 2019 r., dlatego też nie zostało ono uwzględnione [...]. Przyczyną nieumieszczenia takiej informacji w sprawozdaniu z KPGO 2022 było przeoczenie. Ponadto Dyrektor DGO wskazał, że pracownicy przygotowujący tę część sprawozdania błędnie wprowadzili dane do tabel oraz, że: wydaje się, że w [...] sprawozdaniu do kolumn zawierających informacje o masie lub ilości wprowadzonych na rynek preparatów smarowych podlegających obowiązkowi odzysku i recyklingu wprowadzono błędnie dane dla 2017 r., zamiast danych dla 2018 r.*

Dyrektor DGO w odniesieniu do sprawozdania złożonego przez Marszałka Województwa Pomorskiego wyjaśnił, że *Sprawozdanie marszałka woj. pomorskiego za rok 2017, które wpłynęło do sekretariatu DGO w dn. 7.05.2018 r. (uprzednio przekazano skan dokumentu, który wpłynął do kancelarii ogólnej MKiŚ) i na którym naniesione zostały ręcznie korekty sprawozdania. Niestety nie jestem w stanie ustalić, na jakiej podstawie korekty te zostały naniesione.*

Dyrektor DGO poinformował również, że: *W dniu 2 października 2024 r., wpłynęło do DGO sprawozdanie OŚ-OP2 za 2017 r. od Marszałka Województwa Opolskiego [...]. Do dnia 3 października 2024 r. do DGO nie wpłynęło sprawozdanie OŚ-OP2 za 2017 r. od Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

(akta kontroli str. 1022-169, 1685-1714)

Przywołane wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym wypełnieniu przez Ministra obowiązku sprawozdawczego, określonego w art. 39 ust. 1 ustawy o odpadach.

2. Minister przekazał KE sprawozdania w zakresie danych o mineralnych lub syntetycznych olejach smarowych lub przemysłowych wprowadzanych do obrotu

oraz o zebranych selektywnie i przetworzonych olejach odpadowych za lata 2020 i 2021, dopiero 22 kwietnia 2024 r., tj. z przekroczeniem o odpowiednio 21 miesięcy i 9 miesięcy terminu określonego w art. 37 ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE, w myśl którego sprawozdanie za 2020 r. należało przekazać KE do 30 czerwca 2022 r., a sprawozdanie za 2021 r. – do 30 czerwca 2023 r. Ponadto sprawozdanie za 2022 r.¹⁷⁵ również – wbrew wskazanej regulacji – nie zostało przekazane KE do 30 czerwca 2024 r.

Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *Sprawozdanie za rok 2022 jest wciąż weryfikowane i zostanie przekazane do Komisji Europejskiej gdy tylko będzie to możliwe.*

Była Minister¹⁷⁶ wyjaśniła, że: *nie dysponuję wiedzą na temat faktycznych przyczyn opóźnień.*

Naczelnik Wydziału Systemu Gospodarki Odpadami w DGO wyjaśnił, że: *Wynika to z przyczyn kadrowych. Stanowisko zajmujące się odpadami niebezpiecznymi obsadzono pod koniec zeszłego roku, pracownik musiał się wdrożyć i dopiero po kilku miesiącach pracy mógł zabrać się za tę część. Przez jakiś czas był wakat. Nie udało się zorganizować pracy tak, aby inna osoba zastępująca mogła się tym zająć. Nie udało się zorganizować tego w ten sposób, aby wysłać sprawozdania w terminie i upewnić się co do wiarygodności danych.*

Dyrektor DGO wyjaśnił natomiast, że: *była sygnalizowana poprzedniej Dyrektor Generalnej MKiŚ potrzeba wzmocnienia kadrowego. W oświadczeniach z kontroli zarządczej DGO również sprawa ta była sygnalizowana wraz z podaniem możliwych i planowanych do realizacji działań. Wśród tych działań były m.in. działania dotyczące przeprowadzania naborów w celu wyeliminowania braków kadrowych, jak również kontynuacja występowania o dodatki zadaniowe dla pracowników zastępujących nieobecnych pracowników lub wykonujących zadania nieobsadzonych wakatów.*

Dyrektor Departamentu Prawnego, działająca w zastępstwie Dyrektor Generalnej wyjaśniła, że: *liczba etatów w tej komórce z roku na rok wzrastała. W styczniu 2020 r. stan etatowy w DGO wynosił 35 etatów, a 1 października 2024 r. - 43,25 etatu. Wzrost liczby etatów to przede wszystkim wynik zmian organizacyjnych, jakie Ministerstwo przechodziło w latach 2020-2024, oraz realizacja nowych zadań związanych projektami finansowanymi ze środków UE (w finansowanie których wpisane były także dodatkowe etaty). [...] wyzwaniem nie jest niewystarczająca liczba etatów przeznaczonych do realizacji zadań, tylko ich obsada kadrowa, a w zasadzie brak tej obsady. W DGO przez cały okres kontroli średnio liczba wakatów waha się od 1 do 7 (stan na koniec września 2024 r. - 4 wakaty). Ponadto występują sytuacje braku obsady etatów związane z długotrwałą nieobecnością pracowników. Na bieżąco podejmowane są działania mające na celu pozyskanie pracowników. [...] Wysoki odsetek naborów kończy się bez wyłonienia kandydata. Przyczyną jest przede wszystkim brak kandydatów posiadających wystarczającą wiedzę i doświadczenie, pozwalające na prawidłową realizację zadań oraz konkurencja na rynku pracy.*

Odnosnie do trwającej weryfikacji sprawozdania za 2022 r. Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *sprawa dotyczyła weryfikacji sprawozdania, a nie tylko danych, czyli (na obecnym etapie) sprawdzenia wstępnej propozycji sprawozdania, które obejmuje dane (na ile one są porównywalne z dotychczasową wiedzą, danymi wcześniej agregowanymi) oraz weryfikację ich opisu, a także weryfikację informacji zawartych w raporcie jakości.*

¹⁷⁵ Według stanu z 14 października 2024 r.

¹⁷⁶ Pełniącą funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Do Ministra jako kierownika kontrolowanej jednostki (Ministerstwa) należy bowiem takie zorganizowanie jej pracy, by zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Brak odpowiedniej organizacji pracy skutkowało naruszeniem wymogów dyrektywy 2008/98/WE.

(akta kontroli str. 627-675, 1816-1862, 1926-1928)

3. Minister nie zapewnił opracowania jednolitych wskazówek w zakresie przeliczania objętości olejów odpadowych na odpowiadającą im masę, pomimo pojawiających się wątpliwości w zakresie obliczania ich masy i nie wykorzystał do ich przygotowania zawartego w załączniku IV do decyzji 2019/1004 współczynnika konwersji w tym zakresie w wysokości 0,9 tony/m³.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 9 ustawy o odpadach posiadacze odpadów mają obowiązek zamieścić w dokumentach ewidencji odpadów m.in. informacje dotyczące masy odpadów lub suchą masę odpadów, a dane zawarte w tych dokumentach są podstawą do przygotowania w tym zakresie sprawozdań.

W umieszczonej na stronie internetowej BDO¹⁷⁷ instrukcji dotyczącej określania masy odpadów podano, że w przypadku awarii lub braku wagi wytwórca odpadów może oszacować masę odpadów na podstawie dotychczasowych doświadczeń, pojemności odbieranych pojemników, stosowanych wzorów i współczynników. Nie wskazano przy tym współczynników umożliwiających ustalenie masy odpadów, pomimo określenia w załączniku IV do decyzji 2019/1004 przez Komisję Europejską współczynnika konwersji w wysokości 0,9 tony/m³, według którego należy przeliczyć ilość posiadanych olejów odpadowych określoną objętościowo na odpowiadającą im masę.

Z powodu braku jednolitych wskazówek przedsiębiorcy wprowadzali do BDO szacunkową masę odpadów, w tym olejów odpadowych, wyznaczoną na podstawie różnych przeliczników masy posiadanych odpadów.

Dyrektor DGO¹⁷⁸ wyjaśnił, że *Materiały na stronie www.bdo.mos.gov.pl zamieszcza IOŚ-PIB, który odpowiada za administrowanie tą stroną. [...] Odpowiedzi do pytań, które zostały zamieszczone w zakresie ewidencji przez IOŚ-PIB na stronie www.bdo.mos.gov.pl były każdorazowo weryfikowane przez Ministerstwo przed ich publikacją.*

Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *W okresie objętym kontrolą MKiŚ nie opracowywało wytycznych do przepisów dotyczących kontroli obowiązków wynikających z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. W okresie od dnia 15 lipca 2021 r.¹⁷⁹ żaden z urzędów marszałkowskich nie zwracał się z prośbą o interpretację przepisów prawa w ww. zakresie do MKiŚ. Ponadto wyjaśnił, że: urzędy marszałkowskie nie są jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Dlatego Minister Klimatu i Środowiska nie ma podstawy prawnej ingerować w stosowanie przez marszałków województw przepisów prawa. [...] wytyczne w ww. zakresie nie zostały opracowane również ze względu na braki kadrowe w Departamencie Gospodarki Odpadami w tamtym czasie oraz prowadzone prace legislacyjne m.in. nad projektem ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. [...] Wiele kwestii należy rozpatrywać w sposób indywidualny, więc w opinii DGO nieuzasadnione byłoby wydanie ogólnych wytycznych, które*

¹⁷⁷ <https://bdo.mos.gov.pl/baza-wiedzy/co-w-przypadku-gdy-wytworca-odpadow-nie-posiada-wagi-i-nie-zna-masy-odpadu/>, (dostęp z 14 października 2024 r.).

¹⁷⁸ Pełniący funkcję od 11 marca 2024 r. do zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁷⁹ 15 lipca 2021 r. to data petycji POPIHN, w której zidentyfikowano rozbieżności w stosowaniu przepisów ustawy o opłacie produktowej.

mogłyby być interpretowane jako jedyny, właściwy sposób postępowania z tą grupą odpadów.

Były Minister¹⁸⁰ wyjaśnił, że nie przypomina sobie petycji sygnalizującej problem uzasadniający interwencję ministra, aby informowano go o konkluzjach takiej petycji, aby podwładni sygnalizowali mu potrzebę wydania wytycznych, ani żeby ktoś inny taką potrzebę sygnalizował.

Minister¹⁸¹ wyjaśniła: *W związku z szerokim zakresem katalogu odpadów, według którego posiadacz odpadów dokonuje odpowiedniej klasyfikacji w związku z prowadzoną ewidencją, określenie wytycznych dla różnych rodzajów odpadów byłoby niemożliwe. [...] Ministerstwo nie było informowane przez podmioty lub organy kontrolujące te podmioty, o ewentualnych problemach z właściwym określeniem masy odpadów olejów mineralnych zużytych. W związku z tym nie stwierdzono potrzeby opracowania wytycznych w tym zakresie.*

W zakresie zgodności danych zamieszczanych w BDO Minister wyjaśniła: *Tak jak ustaliliśmy z pracownikami merytorycznymi, że ten współczynnik może być wykorzystany i podjęte zostaną działania w celu dokonania zmian w tym zakresie w tym również informacji znajdujących się na stronie internetowej. [...] Po tym jak dotarła do nas informacja o stwierdzonych przez NIK nieprawidłowościach doszliśmy do wniosku, że należy dokonać analizy i przeglądu danych dotyczących kontroli i będziemy podejmowali działania w celu wydania wytycznych.*

Odnosnie do wytycznych dotyczących stosowania przepisów w zakresie kontroli obowiązków wynikających z ustawy o opłacie produktowej Minister Klimatu i Środowiska¹⁸² zeznała: *To DGO powinien opracować takie wytyczne. Nie potrafię odpowiedzieć, dlaczego DGO nie przygotował takich wytycznych. [...] Nie otrzymywałam również sygnałów o potrzebie wydania wytycznych od przedstawicieli branży. [...] Nie przypominam sobie, aby sekretarz stanu¹⁸³ w MKiŚ [...] sygnalizował mi potrzebę wydania takich wytycznych, ani żebym polecała podjęcie działań w tym przedmiocie.*

Odnosnie do wytycznych w zakresie stosowania rozporządzenia ws. postępowania z olejami odpadowymi były Minister¹⁸⁴ wyjaśnił: *Zgodnie z zawartą informacją to Minister Gospodarki [...] był organem wydającym rozporządzenie porządkujące tę materię. [...] Minister Klimatu i Środowiska nie mógł wydać wytycznych wpływających na stosowanie przepisów wydanych przez inny organ. Minister¹⁸⁵ Klimatu i Środowiska zeznała: Nie przypominam sobie takiego faktu. Też nie przypominam sobie, żebym dostawała sygnał, że jest taka potrzeba. Nikt nie zgłaszał potrzeby, że jest konieczność ujednolicenia praktyki w tym zakresie. Nie polecałam ministrowi¹⁸⁶ podjęcia odpowiednich działań w tym przedmiocie.*

Były sekretarz stanu w MKiŚ¹⁸⁷ zeznał: *Nie pamiętam, nie wiem, czy też taka była konieczność. Nie pamiętam nic z tym związanego. [...] Nie pamiętam, aby sygnalizowano mi potrzebę opracowania wytycznych dotyczących sposobów postępowania i zagospodarowania olejów odpadowych, uszczegóławiających i/lub wyjaśniających zapisy rozporządzenia ws. postępowania z olejami odpadowymi. Nie wiem też, czy była konieczność wydania takich wytycznych. Nie*

¹⁸⁰ Pełniący funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.

¹⁸¹ Pełniący funkcję od 13 grudnia 2023 r. do chwili zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁸² Pełniący funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹⁸³ Sekretarz stanu w MKiŚ, nadzorujący działalność DGO – pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

¹⁸⁴ Pełniący funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.

¹⁸⁵ Pełniący funkcję od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r.

¹⁸⁶ Sekretarz stanu w MKiŚ, nadzorujący działalność DGO – pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

¹⁸⁷ Sekretarz stanu w MKiŚ, nadzorujący działalność DGO – pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r.

przypominam sobie, aby Minister wydawała mi takie polecenie lub sygnalizowała mi podjęcie działań celem wydania takich wytycznych.

(akta kontroli str. 367-384, 709-715, 422f-451, 902-936g, 1647-1651)

W ocenie NIK zamieszczenie na stronie BDO informacji o możliwości szacunkowego podania masy posiadanych odpadów w tym olejów odpadowych, zamiast informacji o możliwości przeliczenia masy posiadanych olejów odpadowych, w przypadku posiadania ich objętości, zgodnie z współczynnikiem określonym w załączniku IV do decyzji Komisji Europejskiej, nie gwarantowało jednolitego ustalania masy olejów odpadowych w skali kraju.

Określanie masy olejów odpadowych w przypadku posiadania ich objętości przy przyjęciu różnych wartości przelicznika może skutkować znacznymi różnicami w masie odpadów olejowych ujmowanej w ewidencji odpadów oraz w sprawozdaniach jednostkowych dotyczących gospodarki olejami odpadowymi¹⁸⁸ – co ma bezpośredni wpływ na rzetelność sprawozdawczości przekazywanej do KE w omawianym zakresie.

Niezapewnienie przez Ministra opracowania jednolitych wskazówek w zakresie przeliczania objętości olejów odpadowych na odpowiadającą im masę – w szczególności poprzez zaniechanie skorzystania z instrumentów nadzoru przewidzianych w ustawie o Radzie Ministrów oraz ustawie o działach administracji rządowej względem IOŚ-PIB, prowadzącego BDO i nadzorowanego prze MINISTR – było zatem równoznaczne z niezapewnieniem mechanizmów minimalizujących ryzyko ujęcia nierzetelnych danych w sprawozdaniach w zakresie olejów odpadowych. Stanowiło wyraz nierzetelnego podejścia Ministra do realizacji jego ustawowych obowiązków w stosunku do działu, którym kieruje.

4. Były sekretarz stanu w MKiŚ¹⁸⁹ zaakceptował i potwierdził zgodne z umową i terminowe wykonanie przez IOŚ-PIB „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)”, pomimo iż nie zawierała ona wszystkich wymaganych elementów z zakresu gospodarowania olejami odpadowymi, zawartych w szczegółowym opisie przedsięwzięcia¹⁹⁰, tj. m.in.: informacji o wszystkich instalacjach recyklingu odpadów olejowych znajdujących się na terenie Polski, danych dotyczących instalacji recyklingu do głównego procesu związanego z olejami odpadowymi, tj. do procesu R9¹⁹¹, na co zwracano uwagę w procesie konsultacji społecznych projektu KPGO 2028. Skutkiem przyjęcia niezawierającej ww. elementów Ekspertyzy było przygotowanie na jej podstawie niekompletnego w tym zakresie KPGO 2028. Przyjęcie jako zgodnej z umową niepełnej ekspertyzy było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1360-1574)

Z-ca Dyrektora DGO poinformował, że: To zadaniem IOŚ-PIB było przygotowanie danych i informacji na potrzeby opracowania aktualizacji KPGO. Zadaniem DGO nie było uzupełnianie ekspertyzy przygotowywanej przez IOŚ-PIB na potrzeby aktualizacji KPGO. [...] Ekspertyza i uchwalona aktualizacja Krajowego planu gospodarki odpadami obejmują dane i ich opis w odniesieniu do procesu recyklingu R9. Pierwsze wersje ekspertyzy nie obejmowały rycin i tabel dot. instalacji do recyklingu olejów odpadowych w ogóle. Dopiero potem - na późniejszym etapie zostały one przez autora uzupełnione (z wyjątkiem procesu R9).

¹⁸⁸ Np. przy 10,0 m³ oleju odpadowego masa obliczona wg przelicznika 0,7 Mg/m³ wyniesie 7,0 ton, a przy przeliczniku 0,9 Mg/m³ wyniesie 9,0 ton.

¹⁸⁹ Nadzorujący działalność DGO – pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

¹⁹⁰ Stanowiący załącznik do umowy nr 2055/2020/Mn50/NE-OZ/D zawartej 21 grudnia 2020 r. na przygotowanie ekspertyzy.

¹⁹¹ Zgodnie z ustawą o odpadach proces odzysku R9 to powtórna rafinacja lub inne sposoby ponownego użycia olejów.

Kierownik Zespołu Planów Gospodarki Odpadami w DGO wyjaśniła, że: *Generalnie z natłoku pracy, braków kadrowych opieraliśmy się na tym co było dostępne i to zostało w aktualizacji KPGO. Dyrekcja miała świadomość, że są braki kadrowe i z wiedzy, którą mam wielokrotnie zgłaszała problemy kadrowe. W efekcie dopiero uzgodnień, konsultacji nad KPGO proces R9 został uzupełniony. Ponadto Kierownik Zespołu w zakresie umieszczania w ekspertyzie wszystkich wymaganych danych dot. podmiotów zarządzających, nazw instalacji, lokalizacji (adres), mocy przerobowych instalacji recyklingu olejów odpadowych wyjaśniła, że: Generalnie, jeżeli chodzi o ten zakres nie jest to wymagany ustawą i dlatego nie znalazły się informacje o nazwach adresach instalacji. Dokładne dane znajdują się w WPGO i w sprawozdaniach z WPGO. [...] Bazowaliśmy na danych, jakie były dostępne, mając ograniczone zasoby kadrowe i ograniczony czas. Takie podejście zostało przyjęte w Ministerstwie, że dane się znajdują w WPGO i to one są źródłem tak szczegółowych danych.*

Były sekretarz stanu w MKiŚ¹⁹² zeznał: *W ogóle nie pamiętam tego okresu ani procedowania nad ekspertyzą.*

Dyrektor DGO wyjaśnił, że: *Dane w projekcie KPGO 2028 pochodziły z ekspertyzy IOŚ-PIB, wykonanej na potrzeby aktualizacji KPGO. Dane te zgodnie z podanym źródłem IOŚ-PIB opracował na podstawie archiwalnej już bazy - funkcjonującego do 2018 r. tj. Centralnego Systemu Odpadowego (CSO), w którym to systemie dane zostały umieszczone przez urzędy marszałkowskie, na podstawie prowadzonych przez urzędy Wojewódzkich Systemów Odpadowych (WSO). Wobec tego w projekcie zamieszczono dane opracowane przez IOŚ-PIB, które zostały następnie zweryfikowane w wyniku konsultacji i opiniowania projektu KPGO2028.*

Dyrektor DGO wyjaśnił, że była sygnalizowana poprzedniej Dyrektor Generalnej MKiŚ potrzeba wzmocnienia kadrowego. *W oświadczeniach z kontroli zarządczej DGO również sprawa ta była sygnalizowana wraz z podaniem możliwych planowanych do realizacji działań. Wśród tych działań były m.in. działania dotyczące przeprowadzania naborów w celu wyeliminowania braków kadrowych, jak również kontynuacja występowania o dodatki zadaniowe dla pracowników zastępujących nieobecnych pracowników lub wykonujących zadania nieobsadzonych wakatów.*

Dyrektor Departamentu Prawnego, działająca w zastępstwie Dyrektor Generalnej wyjaśniła, że: *liczba etatów w tej komórce z roku na rok wzrastała. W styczniu 2020 r. stan etatowy w DGO wynosił 35 etatów, a 1 października 2024 r. - 43,25 etatu. Wzrost liczby etatów to przede wszystkim wynik zmian organizacyjnych, jakie Ministerstwo przechodziło w latach 2020-2024, oraz realizacja nowych zadań związanych projektami finansowanymi ze środków UE (w finansowanie których wpisane były także dodatkowe etaty). [...] wyzwaniem nie jest niewystarczająca liczba etatów przeznaczonych do realizacji zadań, tylko ich obsada kadrowa, a w zasadzie brak tej obsady. W DGO przez cały okres kontroli średnio liczba wakatów waha się od 1 do 7 (stan na koniec września 2024 r. - 4 wakaty). Ponadto występują sytuacje braku obsady etatów związane z długotrwałą nieobecnością pracowników. Na bieżąco podejmowane są działania mające na celu pozyskanie pracowników. [...] Wysoki odsetek naborów kończy się bez wyłonienia kandydata. Przyczyną jest przede wszystkim brak kandydatów posiadających wystarczającą wiedzę i doświadczenie, pozwalające na prawidłową realizację zadań oraz konkurencja na rynku pracy.*

¹⁹² Nadzorujący działalność DGO – pełniący funkcję od 29 stycznia 2020 r. do 27 listopada 2023 r. – przypis kontrolera.

Przedstawiona wyżej argumentacja, że wszystkie dane dotyczące instalacji recyklingu olejów odpadowych znajdują się w wojewódzkich planach gospodarki odpadami, a dane te nie są wymagane ustawą, zdaniem NIK, nie stanowi usprawiedliwienia dla ich braku w ekspertyzie. To Minister był inicjatorem zlecenia przygotowania tej ekspertyzy i brał udział w przygotowaniu jej zakresu, w którym wymóg zamieszczenia takich danych został wskazany. Tym samym przy jej odbiorze powinien – dochowując należytej staranności – dokonać rzetelnego sprawdzenia, czy zawiera ona wszystkie wymagane (oczekiwane przez Ministra) elementy oraz czy wskazane w tej ekspertyzie przez wykonawcę elementy są prawidłowe.

(akta kontroli str. 422f-459a, 701-708, 983-999, 1360-1574, 1812-1880)

5. Minister nie umieścił w BIP MKiŚ wymaganych informacji o petycji¹⁹³ wniesionej przez PKN ORLEN S.A. z 23 marca 2021 r.¹⁹⁴, dotyczącej propozycji inicjatyw wdrażających model gospodarki w obiegu zamkniętym w sektorze rafineryjnym i petrochemicznym w Polsce. Stanowiło to naruszenie art. 8 ust. 1-2 ustawy o petycjach. Ponadto odpowiedzi na tę petycję udzielono dopiero 13 lipca 2021 r.¹⁹⁵, tj. 18 dni po terminie przeznaczonym na jej rozpatrzenie, wynikającym z art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach. Wnoszący petycję nie został zawiadomiony o niezalutwieniu sprawy w terminie, poinformowany o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy oraz pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 15 ustawy o petycjach. Skutkiem powyższego było pozbawienie petycji jawności, założonej przez ustawodawcę dla tego rodzaju wystąpień do organów publicznych.

(akta kontroli str. 99-112, 324-325, 602-605, 638-649, 789-811)

Dyrektor BKA odnośnie do niezamieszczenia petycji w BIP MKiŚ wyjaśniła, że: *Z uwagi na upływ czasu i zmiany kadrowe nie ma możliwości udzielenia odpowiedzi na pytanie.*

Była Dyrektor BKA¹⁹⁶ wyjaśniła natomiast: *Prawdopodobną przyczyną nieumieszczenia informacji dotyczącej [...] petycji w BIP MKiŚ było przeoczenie pracownika, który w EZD ją otrzymał.*

(akta kontroli str. 491-517, 545-555)

Odnośnie do nieterminowego udzielenia odpowiedzi na petycję zastępca dyrektora DGO oświadczył: *Wydłużony czas udzielania odpowiedzi na petycję spowodowany był m.in. koniecznością zebrania odpowiednich informacji z innych komórek organizacyjnych MKiŚ oraz oczekiwaniem na stanowisko resortu rozwoju i technologii [...] Odpowiedź na petycję została przekazana do podpisu Ministra 25 czerwca 2021 r. Wnoszący petycję nie był informowany [o terminie załatwienia petycji]¹⁹⁷, ponieważ zakładano, że odpowiedź na petycję zostanie udzielona w terminie.*

Była Dyrektor DGO¹⁹⁸ wyjaśniła m.in., że: *ze względu na upływ czasu ponad 4 letni, jak i brak dostępu do dokumentacji [...] nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie. Dokumenty źródłowe są w MKiŚ.*

(akta kontroli str. 789-811, 955-982)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Do Ministra jako kierownika kontrolowanej jednostki należy takie zorganizowanie jej pracy, by zapewniona

¹⁹³ Odzworowanie cyfrowe (skan) petycji, data jej złożenia, informacje dotyczące zasięgowych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji.

¹⁹⁴ Znak: DGO-SP.053.2.2021, wpływ do MKiŚ 25 marca 2021 r.

¹⁹⁵ Pismo z 5 lipca 2021 r., znak: DGO-SP.053.2.2021.AS

¹⁹⁶ Pełniącą funkcję do 31 stycznia 2024 r.

¹⁹⁷ Przypis kontrolera.

¹⁹⁸ Pełniącą funkcję od 3 czerwca 2020 r. do 13 marca 2022 r.

została realizacja celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Brak odpowiedniej organizacji pracy skutkowało naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawy o petycjach i k.p.a.

6. Minister opublikował w BIP MKiŚ „Zbiorną informację o petycjach rozpatrzonych w MKiŚ w 2021 roku” i „Zbiorną informację o petycjach rozpatrzonych w MKiŚ w 2023 roku” odpowiednio 7 lipca 2022 r. i 10 lipca 2024 r., tj. siedem dni i dziewięć dni po terminie określonym w art. 14 ustawy o petycjach. Stosownie do tego przepisu podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji zobowiązany jest corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, do umieszczenia na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzedni.

Zgodnie z § 7 pkt 7 Instrukcji z 2020 roku i § 7 pkt 8 Instrukcji z 2022 r. za sporządzenie oraz opublikowanie zbiorczej informacji o rozpatrzonych w danym roku w MKiŚ petycjach odpowiedzialne było BKA.

Dyrektor BKA odnośnie do informacji za 2021 rok wskazała, że nie posiada wiedzy w tym temacie, natomiast w odniesieniu do zbiorczej informacji o rozpatrzonych petycjach w 2023 r. wyjaśniła: *Opóźnienie w jej publikacji wynikało z trudności kadrowo-organizacyjnych, wynikających m.in. z wakatu na stanowisku kierownika Zespołu ds. Skarg, Wniosków i Petycji.*

Ówczesna Dyrektor BKA wyjaśniła: *Domniemywam że zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska za 2021 rok zamieszczona została niezwłocznie po jej podpisaniu [...] Pamiętam kilka przypadków, problemów ze złożeniem przez członka kierownictwa podpisu na dokumencie. Wydaje mi się, że miało to również miejsce w tym przypadku.*

(akta kontroli str.18-37, 96-98, 491-517, 545-555)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Minister, jako kierownik kontrolowanej jednostki, powinien był tak zorganizować jej pracę, by zapewniono realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Brak odpowiedniej organizacji pracy skutkowało naruszeniem art. 14 ustawy o petycjach.

7. Minister nierzetelnie przeprowadził postępowanie w trzech objętych szczegółowym badaniem sprawach zakwalifikowanych przez MKiŚ jako wnioski¹⁹⁹, w tym w dwóch przypadkach dopuścił do naruszenia przepisów k.p.a. I tak:

– jeden wniosek²⁰⁰ rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 244 § 1 k.p.a. oraz z naruszeniem art. 245 k.p.a. Stosownie do tych przepisów organ właściwy powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a w przypadku niemożności dochowania tego terminu obowiązany jest w tym czasie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

Wniosek wpłynął do MKiŚ 12 września 2022 r. Odpowiedź na wniosek została wysłana 3 listopada 2022 r., tj. 52 dni od daty wpływu do MKiŚ i 22 dni po terminie na jego załatwienie.

Zastępca Dyrektora DGO oświadczył: *W trakcie przygotowywania odpowiedzi [...] do Departamentu wpłynęła interpelacja [...] dotycząca tego samego tematu. W trakcie przygotowywania odpowiedzi na interpelację wystąpiono o wkład do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ), a po jego uzyskaniu należało zaktualizować odpowiedź.*

¹⁹⁹ DGO-SGO.051.3.2022, DGO-SGO.052.1.2022, DIŚ-I.052.9.2024.

²⁰⁰ DGO-SGO.051.3.2022.

Były Dyrektor DGO²⁰¹ wyjaśnił, że *Nie posiadając wglądu w dokumenty źródłowe nie mam możliwości odpowiedzieć na pytanie [...] często niezbędna jest konsultacja czy uzupełnienie odpowiedzi przez inne Wydziały lub Departamenty [...] co może wydłużyć czas udzielenia odpowiedzi.*

(akta kontroli str. 606-620, 638-649, 716-729, 736-756, 757-762, 983-999)

- jeden wniosek²⁰² został przekazany do organu właściwego do jego rozpatrzenia z przekroczeniem terminu określonego w art. 243 k.p.a. Wniosek wpłynął do MKiŚ 17 czerwca 2022 r. DGO przekazał wniosek do GIOŚ 27 czerwca 2022 r., tj. po 10 dniach od jego wpływu do MKiŚ, a zatem trzy dni po terminie na jego przekazanie.

Zastępca Dyrektora DGO wyjaśnił: *Wniosek ten został przekazany z 3-dniowym opóźnieniem, gdyż wymagał on analizy przez pracownika merytorycznego prowadzącego sprawę. Razem z pismem przekazującym wniosek do GIOŚ DGO przekazało propozycję wkładu do przedmiotowego wniosku.*

Były Dyrektor DGO²⁰³ wyjaśnił, że: *Nie posiadając wglądu w dokumenty źródłowe nie mam możliwości odpowiedzieć na pytanie [...] często niezbędna jest konsultacja czy uzupełnienie odpowiedzi przez inne Wydziały lub Departamenty [...] co może wydłużyć czas udzielenia odpowiedzi.*

Treść pisma przekazującego wniosek do innego organu nie powinna mieć wpływu na dotrzymanie terminu określonego dla tej czynności w k.p.a.

(akta kontroli str. 606-620, 638-649, 716-729, 736-756, 757-762, 983-999)

- w przypadku jednego wniosku²⁰⁴ nie utrwalono w aktach sprawy, w formie protokołu lub adnotacji, telefonicznego zawiadomienia o jego przekazaniu do innego organu. DIŚ przekazał wniosek do GIOŚ informując o tym wnioskodawcę telefonicznie. Czynność ta nie została udokumentowana, tym samym brak jest potwierdzenia realizacji obowiązku wynikającego z art. 243 k.p.a.

Dyrektor DIŚ wyjaśniła, że *O przekazaniu wniosku do innego organu Wnioskującego poinformowano w trakcie rozmowy telefonicznej [...] W tej sprawie nie została sporządzona notatka do akt.*

Referent prowadzący przedmiotową sprawę w DIŚ wyjaśniła, że: *W natłoku spraw umknęło mi to.*

(akta kontroli str. 324-325b, 337-355, 578-589)

Złożone wyjaśnienia stanowią potwierdzenie zidentyfikowanych nieprawidłowości, a także wskazują przyczyny nierzetelnego postępowania w ww. zakresie. Minister, jako kierownik kontrolowanej jednostki, był odpowiedzialny za zorganizowanie jej pracy w sposób zapewniający realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

8. Określone, w ustalonych przez Ministra procedurach, mechanizmy kontroli zarządczej nie zapobiegły powstaniu nieprawidłowości, bowiem w przypadku czterech spraw dotyczących postępowania z olejami odpadowymi, przekwalifikowanych przez DGO ze skargi na sprawę dotyczącą interpretacji przepisów prawa oraz z wniosków na zapytania, wystąpienia o charakterze ogólnym stwierdzono, że:

- dwie sprawy²⁰⁵ zostały pozostawione przez DGO bez udzielenia odpowiedzi.

²⁰¹ Pełniący funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

²⁰² DGO-SGO.052.1.2022; wniosek dot. nielegalnego składowiska odpadów niebezpiecznych w gminie Kałuszyn.

²⁰³ Pełniący funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

²⁰⁴ DIŚ-I.052.9.2024 wniosek dot. działalności gospodarczej, powodującej skażenie środowiska w miejscowości Konotopie.

²⁰⁵ DGO-PO.055.207.2021, DGO-OP.021.62.2022.

Pierwsza²⁰⁶ z tych spraw wpłynęła do MKiŚ 22 czerwca 2021 r. i dotyczyła składowania odpadów niebezpiecznych na terenie dawnej rafinerii. W sprawie tej nie udzielono odpowiedzi pomimo upływu prawie 39 miesięcy od jej wpływu do MKiŚ.

Zastępca Dyrektora DGO oświadczył, że: *Odpowiedzi nie udzielono ze względu na zmiany kadrowe – osoba prowadząca sprawę przestała być pracownikiem Departamentu Gospodarki Odpadami.*

Była Dyrektorka DGO²⁰⁷ wyjaśniła, że: *ze względu na upływ czasu ponad 4 letni, jak i brak dostępu do dokumentacji [...] nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie.*

(akta kontroli str. 324-325, 606-620, 638-657, 716-729, 736-756, 955-982)

Druga²⁰⁸ ze spraw była prośbą o wskazanie sposobu postępowania ze zużyтыми olejami odpadowymi, w tym wskazania sposobu utylizacji zużytego oleju hydraulicznego. W ramach tej sprawy do MKiŚ wpłynęły dwa wystąpienia, z 23 listopada 2020 r. oraz z 7 czerwca 2022 r. W sprawie nie udzielono odpowiedzi pomimo upływu prawie 46 miesięcy od wpływu do MKiŚ pierwszego wystąpienia.

Z wyjaśnień Dyrektora DGO wynika, że pracownik merytoryczny prowadzący sprawę nie jest już zatrudniony w MKiŚ, a DGO nie posiada informacji w zakresie pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

Były Dyrektor DGO²⁰⁹ nie wskazał przyczyn nieudzielenia odpowiedzi w sprawie.

(akta kontroli str. 324-325, 606-620, 638-657, 902-915, 936a-936g, 983-999)

Brak odpowiedzi w powyższych sprawach był postępowaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z § 3 ust. 1 pkt 6 regulaminu organizacyjnego MKiŚ²¹⁰, stosownie do którego komórki organizacyjne ministerstwa, w zakresie swojej właściwości, realizują zadania Ministra, w tym w szczególności udzielają informacji i przedstawiają opinie, w tym dotyczące stosowania przepisów prawnych należących do właściwości Ministra, w sposób zapewniający ich jednolite stosowanie;

- odpowiedź w jednej sprawie²¹¹ została udzielona po ponad czterech miesiącach od jej wpływu do MKiŚ. Odpowiedź²¹² na pismo dotyczące potrzeby uszczelnienia rynku gospodarowania olejami odpadowymi, które wpłynęło do MKiŚ 16 września 2022 r., wysłano dopiero 27 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora DGO oświadczył, że: *pracownik merytoryczny otrzymał sprawę w dniu 25 stycznia 2023 r. [...] opóźnienie wynikało z przewlekłego etapu dekretacji pisma.*

Były Dyrektor DGO wyjaśnił, że *Nie posiadając wglądu w dokumenty źródłowe nie mam możliwości odpowiedzieć na pytanie [...] często niezbędna jest konsultacja czy uzupełnienie odpowiedzi przez inne Wydziały lub Departamenty [...] co może wydłużyć czas udzielenia odpowiedzi.*

(akta kontroli str. 324-325, 606-620, 638-675, 716-729, 736-762, 983-999)

²⁰⁶ DGO-OP.055.207.2021.

²⁰⁷ W okresie od 3 czerwca 2020 r. do 13 marca 2022 r.

²⁰⁸ DGO-OP.021.62.2022

²⁰⁹ Pełniący funkcję od 15 marca 2022 r. do 31 stycznia 2024 r.

²¹⁰ Regulamin organizacyjny MKiŚ przyjęty zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 9 listopada 2020 r. (Dz. Urz. MKiŚ z 2020, poz. 10) obowiązujący do 11 marca 2024 r. Następnie w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego wprowadzoną zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z 11 marca 2024 r. (Dz. Urz. MKiŚ poz. 14) oraz zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 lipca 2024 r. (Dz. Urz. poz. 43) powyższe zadanie zostało ujęte w § 3 ust. 1 pkt 5.

²¹¹ DGO-OP.055.342.2022

²¹² Pismo z 26 stycznia 2023 r.

- w przypadku jednego pisma²¹³ przesłanego do wiadomości MKiŚ DGO zmieniło kategorię do której zostało ono zakwalifikowane przez BKA (z kategorii „wniosek” na kategorię „zapytania, wystąpienia o charakterze ogólnym” – do której zalicza się również pisma otrzymane do wiadomości)²¹⁴, a notatka o dokonaniu tej zmiany została sporządzona i udostępniona do wiadomości BKA w systemie EZD po terminie określonym w § 5 ust. 11 Instrukcji z 2022 r. Pismo zostało wpisane w BKA w rejestrze skarg i wniosków jako wniosek i przekazane do DGO 18 marca 2024 r. W DGO 3 czerwca 2024 r. sporządzono notatkę o przekwalifikowaniu wniosku na pismo i udostępniono ją do wiadomości BKA 20 sierpnia 2024 r., tj. 147 dni po terminie określonym w § 5 ust. 11 Instrukcji z 2022 r.

Zastępca Dyrektora DGO oświadczył, że: Zdaniem DGO, BKA niesłusznie uznało pismo [...] za wniosek. Na dzień dzisiejszy treść notatki została przygotowana i zgodnie z zasadami obiegu dokumentów zostanie udostępniona BKiA.

(akta kontroli str. 68-69, 324-325, 606-620, 638-649, 789-811, 1005-1006)

Zaniechanie udzielenia odpowiedzi w dwóch sprawach, zwłoka w udzieleniu odpowiedzi z powodu przewlekłego procesu dekretacji oraz nieterminowe sporządzenie notatki i jej przekazanie do BKA było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w MKiŚ. Wyżej opisane postępowanie należy uznać także za nierzetelne, bowiem organy administracji publicznej powinny załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister na podstawie sprawozdań z realizacji planów gospodarki odpadami, o których mowa w art. 39 ustawy o odpadach, monitorował w okresie objętym kontrolą realizację zadań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, określonych w KPGO 2022. Sprawował również nadzór nad Głównym Inspektorem, który polegał na analizie danych zawartych w rocznych informacjach z działalności Inspekcji oraz rocznych informacjach z realizacji zadań. Natomiast prowadzona przez Ministra sprawozdawczość w zakresie olejów odpadowych nie była w pełni rzetelna. Jakkolwiek Minister terminowo przygotował sprawozdanie z realizacji KPGO 2022 za okres 2017-2019, to sprawozdanie to, w zakresie olejów odpadowych, zostało przygotowane na podstawie niepełnych i niewynikających ze sprawozdań marszałków danych. Minister nieterminowo przedłożył również do Komisji Europejskiej sprawozdania w zakresie danych o mineralnych lub syntetycznych olejach smarowych lub przemysłowych wprowadzanych do obrotu oraz o zebranych selektywnie i przetworzonych.

Minister nie zapewnił opracowania jednolitych wskazówek w zakresie przeliczania objętości olejów odpadowych, na odpowiadającą im masę, pomimo pojawiających się wątpliwości w zakresie obliczania ich masy i nie wykorzystał do ich przygotowania zawartego – w załączniku IV do decyzji 2019/1004 Komisji Europejskiej – współczynnika konwersji w tym zakresie w wysokości 0,9 tony/m³. Tym samym nie zapewniono mechanizmów minimalizujących ryzyko ujęcia nierzetelnych danych w ewidencji odpadów, a w efekcie także w przygotowywanych w Ministerstwie sprawozdań w zakresie olejów odpadowych.

²¹³ DGO-SGO.055.94.2024; pismo skierowane do GIOŚ przekazane do wiadomości MKiŚ dot. postępowania z odpadami niebezpiecznymi pochodzącymi ze statków morskich i stoczni w portach i stocznich Trójmiasta oraz kontroli prowadzonej przez WIOŚ w Gdańsku.

²¹⁴ Według klasyfikacji określonej w załączniku nr 2 Jednolity rzeczowy wykaz akt Ministerstwa Klimatu i Środowiska do zarządzenia nr Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Klimatu i Środowiska instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego (Dz. Urz. MKiŚ, poz. 31) w kategorii „zapytania, wystąpienia o charakterze ogólnym” ujmowane są: wystąpienia obywateli o charakterze ogólnym zawierające poglądy i opinie w sprawach dot. ochrony środowiska, zapytania oraz pisma otrzymywane do wiadomości.

W następstwie przyjęcia „Ekspertyzy na potrzeby aktualizacji KPGO (2028)” niezawierającej wymaganych w szczegółowym opisie przedsięwzięcia elementów w zakresie olejów odpadowych, Minister przygotował niekompletny projekt KPGO 2028.

Co do zasady składane do Ministra wnioski, skargi i petycje były rozpatrywane w sposób prawidłowy, jednak kontrola wykazała (w ośmiu przypadkach²¹⁵) sprawy, w których nie dochowano terminu załatwiania spraw, nie udzielono odpowiedzi na pisma, nie informowano o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Prowadzenie rzetelnej analizy kierowanych do Ministerstwa sygnałów wskazujących na konieczność podejmowania działań, w tym prac legislacyjnych, w zakresie gospodarki olejami odpadowymi i przygotowanie, adekwatnych do potrzeb, propozycji zmian legislacyjnych w tym obszarze.
 2. Podjęcie działań w celu opracowania jednolitych wskazówek dotyczących ustalania masy olejów odpadowych, w przypadku gdy niemożliwe jest ustalenie tej masy poprzez ważenie.
 3. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia:
 - ujmowania w planach działalności DGO i rejestrach ryzyk Ministerstwa zadań, celów i ryzyk w zakresie olejów odpadowych wynikających z zadań Ministra w tym zakresie;
 - rzetelnej analizy uwag, zgłaszanych w trakcie opiniowania i konsultacji, do przygotowywanych przez Ministerstwo dokumentów programowych dotyczących m.in. olejów odpadowych;
 - rzetelnego opracowania sprawozdań z realizacji KPGO;
 - terminowego przekazywania KE sprawozdań w zakresie danych o mineralnych lub syntetycznych olejach smarowych lub przemysłowych wprowadzanych do obrotu oraz o zebranych selektywnie i przetworzonych olejach odpadowych;
 - rzetelnej weryfikacji zakresu zamówionych i odbieranych opracowań w zakresie m.in. olejów odpadowych;
 - zamieszczania w BIP wymaganych informacji o wpływających do Ministerstwa petycjach;
 - prawidłowego i rzetelnego załatwiania wpływających do Ministerstwa skarg, wniosków oraz innych spraw i petycji dotyczących olejów odpadowych.

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 Prezesa NIK. 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.

²¹⁵ Tj. trzech wniosków, jednej petycji i czterech przekwalifikowanych ze skarg i wniosków spraw.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, 9 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/