



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

KSI.410.2.2.2024

Pan
Krzysztof Paszyk
Minister Rozwoju i Technologii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/040 Postępowanie z olejami odpadowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Paszyk, Minister Rozwoju i Technologii ² od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Hetman, Minister Rozwoju i Technologii, od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. Marlena Małag, Minister Rozwoju i Technologii, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii, od 7 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii, od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2022 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r. Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. Jadwiga Emilewicz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. oraz Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Warunki prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki olejami odpadowymi. Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 13 września 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 Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Agnieszka Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/51/2024 z 8 maja 2024 r. 2. Magdalena Krukowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/50/2024 z 8 maja 2024 r. 3. Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/61/2024 z 17 czerwca 2024 r. oraz nr KSI/70/2024 z 30 lipca 2024 r. 4. Paula Szast, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/69/2024 z 12 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Rozwoju, od 6 października 2020 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, dalej: „Ministerstwo” lub „MRiT”.

² Dalej: „Minister”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2024 Minister Rozwoju i Technologii podjął działania w reakcji na informacje o nieprawidłowej gospodarce olejami odpadowymi. Działania te nie doprowadziły jednak do zmian przepisów w tym zakresie.

Minister, w okresie objętym kontrolą, działania w zakresie gospodarki olejami odpadowymi podejmował głównie w ramach Krajowego planu gospodarki odpadami 2022⁵, jednak realizował je nierzetelnie. Minister wykonywał trzy z czterech działań przypisanych mu w tym obszarze w harmonogramie rzeczowo-finansowym ujętym w Kpgo 2022, jednak dwóch z nich ostatecznie nie zrealizował, a w przypadku trzeciego nie przekazał informacji o realizacji Ministrowi Klimatu i Środowiska⁶.

Minister, reagując na otrzymane informacje o nieprawidłowej gospodarce olejami odpadowymi, podjął działania w celu opracowania dokumentu pn. „Ustawa o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw”⁷. Związane one były z petycją Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego⁸ z czerwca 2018 r. w sprawie rozpoczęcia prac legislacyjnych oraz działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynkach olejów smarowych, olejów odpadowych oraz rynku paliw ciekłych w Polsce, skierowaną m.in. do Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze”⁹. Minister podjął w tej sprawie współpracę z m.in. Ministerstwem Finansów¹⁰, Krajową Administracją Skarbową¹¹, Ministerstwem Klimatu¹², Urzędem Regulacji Energetyki¹³, Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska¹⁴, POPIHN, United Nations Global Compact Network Poland¹⁵. Wypracowany dokument wraz z analizą skutków ekologicznych i ekologiczno-gospodarczych wprowadzenia proponowanych zmian regulacyjnych w zakresie olejów przepracowanych, sporządzoną na zlecenie Ministerstwa, opublikowano w raporcie pt. „Gospodarka olejami zużyтыми założenia reformy i propozycja ustawy”¹⁶.

W latach 2020-2022 Minister realizował trzy¹⁷ z czterech działań w zakresie olejów odpadowych przypisanych mu w harmonogramie rzeczowo-finansowym ujętym w Kpgo 2022. Jednak dwa¹⁸ z nich nie zostały ostatecznie zrealizowane, a informacji o faktycznej realizacji trzeciego¹⁹ nie przekazano MKiŚ. Informację o realizacji ww.

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

⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030, ze zm.). Tab. 44 Harmonogram rzeczowo-finansowy rekomendowanych działań. Dalej: „Kpgo 2022”.

⁶ Dalej: „MKiŚ”.

⁷ Dalej: dokument pn. „ustawa o opłacie produktowej”.

⁸ dalej: „POPIHN”.

⁹ Dalej: „Pełnomocnik”.

¹⁰ Dalej: „MF”, od 6 października 2020 r. Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹¹ Dalej: „KAS”.

¹² Dalej: „MK”.

¹³ Dalej: „URE”.

¹⁴ Dalej: „GİOŚ”.

¹⁵ Dalej: „UN GCNP”.

¹⁶ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport_OLEJE_2020.pdf, dalej: „raport z 2020 r.”.

¹⁷ poz. 14-działania na rzecz współpracy w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów pomiędzy interesariuszami: MŚ, organizacje zrzeszające przemysł, konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego; poz. 17-przygotowanie rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów; poz. 18-kampanie promujące hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie

¹⁸ Poz. 17 oraz poz. 18.

¹⁹ Poz. 14.

działań za okres 2020-2022 Minister przekazał z opóźnieniem, tj. po upływie 209 dni od terminu określonego w art. 39 ust. 2a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰.

Ponadto w zakresie problematyki dot. olejów odpadowych Minister:

- nie zapewnił wykorzystania przez Ministerstwo ani przez inne instytucje oraz organy narzędzia informatycznego „crawler”²¹ (tzw. bot antykościuchowy), rozbudowanego o moduły pn. „floty, muły węglowe i miały węglowe” oraz „podkłady kolejowe i oleje przepracowane”;
- nie zapewnił prawidłowej archiwizacji istniejącej dokumentacji dotyczącej działań podejmowanych w Ministerstwie w obszarze gospodarki olejami odpadowymi, w efekcie czego nie dysponowano tą dokumentacją w trakcie kontroli NIK;
- nie udzielił odpowiedzi na trzy pisma (dwa złożone przez MKiŚ i jedno przez POPIHN) dotyczące gospodarki olejami odpadowymi i nie podjął w tym zakresie żadnych działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki prawne i organizacyjne w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Opis stanu faktycznego

1.1. Minister Rozwoju i Technologii odpowiada za dział administracji rządowej gospodarka²³, obejmujący m.in. sprawy związane z transformacją do gospodarki obiegu zamkniętego oraz kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej²⁴. Gospodarka obiegu zamkniętego²⁵ zmierza do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane²⁶.

W okresie objętym kontrolą problematyką olejów odpadowych w Ministerstwie zajmowały się dwa departamenty. Jak wyjaśnił podsekretarz stanu w MRiT²⁷ Departament Gospodarki Niskoemisyjnej²⁸ powstał m.in. w celu obsługi Pełnomocnika, a Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej²⁹ koordynował działania Ministerstwa w zakresie dokumentów strategicznych, zarówno na poziomie ich uzgodnień, jak i późniejszej sprawozdawczości, w tym m.in. Kpgo 2022.

(akta kontroli str. 266-293, 304-307)

Szczegółowe sposoby postępowania z olejami odpadowymi (zbieranie, magazynowanie oraz klasyfikowanie do właściwego procesu odzysku albo unieszkodliwiania) uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm., dalej: „uod”.

²¹ Narzędzie internetowe – system „crawler”, umożliwiające badanie w sposób zautomatyzowany zawartości witryn internetowych w zakresie zamieszczania na nich ofert sprzedaży kotłów niespełniających norm emisyjnych.

²² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²³ Aktualnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739).

²⁴ Art. 9 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370).

²⁵ Z ang. *circular economy*. Dalej: „GOZ”.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/klimat/goz>

²⁷ Pełniącego tę funkcję od 25 stycznia 2024 r.

²⁸ Dalej: „DGN”.

²⁹ Do kwietnia 2021 r. Departament Innowacji, dalej: „DIP”.

5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi³⁰. W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia przedstawiony został schemat postępowania z olejami odpadowymi w celu zakwalifikowania ich do właściwego procesu odzysku albo unieszkodliwiania. Oleje odpadowe powinny być w pierwszej kolejności poddawane procesom odzysku przez regenerację, będącą procesem, w którym oleje bazowe mogą być produkowane przez rafinowanie z olejów odpadowych.

(akta kontroli str. 12-17, 30-35, 45-55, 479-487)

W okresie objętym kontrolą komórki organizacyjne Ministerstwa nie odnotowały zapytań dotyczących stosowania ww. rozporządzenia.

(akta kontroli 45-55, 191-196, 506-527)

1.2. Na zlecenie Ministerstwa³¹ w 2018 r. opracowano ekspertyzę pn. *Analiza skutków ekologicznych i ekologiczno-gospodarczych wprowadzenia proponowanych zmian regulacyjnych w zakresie olejów przepracowanych*³², w której przedstawiono m.in. analizę polskiego rynku olejów smarowych oraz przykłady rozwiązań dotyczących problematyki gospodarowania olejami odpadowymi stosowanymi w innych krajach. W ekspertyzie tej wskazano, że rynek olejów odpadowych wymaga uszczelnienia systemu gospodarowania tymi olejami, poprzez wprowadzenie ogólnokrajowego systemu zbiórki, mającego na celu zmniejszenie emisji szkodliwych związków uwalnianych się w trakcie spalania olejów odpadowych w instalacjach do tego nieprzeznaczonych. Przedmiotowa ekspertyza została wykorzystana przy opracowaniu nw. raportów.

(akta kontroli str. 261-263, 579-599, 696-697)

Raporty opracowane przez UN GCNP m.in. przy współpracy Ministerstwa oraz POPIHN, MF i Szefa KAS, Ministra Klimatu, Prezesa URE zawierały w szczególności sposoby postępowania z olejami odpadowymi wraz z propozycją zmian przepisów w tym zakresie. Raporty pn. *Gospodarka olejami zużyтыми – propozycje zmian do ustawy*³³, *Gospodarka olejami zużyтыми założenia reformy i propozycja ustawy*³⁴ oraz *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/2021*³⁵ były prezentowane podczas konferencji³⁶: m.in. 30 lipca 2020 r. w siedzibie Ministerstwa oraz 31 maja 2021 r. w siedzibie MF.

(akta kontroli str. 575-617)

1.3. Prowadzone w latach 2019-2020 działania Ministra w zakresie zapewnienia prawnych warunków gospodarki olejami odpadowymi obejmowały prace nad dokumentem pn. „ustawa o opłacie produktowej”.

³⁰ Dz. U. poz. 1694.

³¹ Na podstawie umowy z wykonawcą nr II/503/P/15095/4390/18/DGW z 21 grudnia 2018 r.

³² Dalej: „analiza skutków wprowadzenia proponowanych zmian z 2018 r.”.

³³ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/raport-OLEJE_GCNP_www.pdf, dalej: „raport z 2019 r.”.

³⁴ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Raport_OLEJE_2020.pdf, dalej: „raport z 2020 r.”.

³⁵ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2021/06/Raport_Przeciwdzialanie_szarej_strefie_w_Polsce_2020_2021.pdf, dalej: „raport z 2021 r.”.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/debata-o-szarej-strefie-w-polsce-i-gospodarcze-olejami-zuzytymi>, - konferencja na której zaprezentowano raport z 2019 r.

<https://www.gov.pl/web/klimat/minister-kurtyka-o-gospodarcze-olejami-zuzytymi> – konferencja na której

zaprezentowano raport z 2020 r.

https://biznes.interia.pl/podatki/news-szara-strefa-w-polsce-kolejne-branze-wymagaja-uszczelnienia,nld,5310790#google_vignettezaprezentowano, konferencja na której zaprezentowano raport

z 2021 r.

Była Minister³⁷ wyjaśniła, że *Inicjatywa rozpoczęła się od pisma POPiHN-u z 25 czerwca 2018 r., skierowanego do Ministra Środowiska (...)³⁸, Szefa KAS (...)³⁹ i Pełnomocnika (...)⁴⁰, którego obsługą merytoryczną i organizacyjną zajmowało się Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (...). Była to petycja w sprawie podjęcia prac legislacyjnych oraz działań kontrolnych w zakresie zwalczania szarej strefy na rynkach olejów smarowych, olejów odpadowych oraz rynku paliw ciekłych w Polsce. Prowadziliśmy dialog ze wszystkimi przedstawicielami branżowymi, a POPiHN był jedną z tych organizacji. Ponadto w ramach postulatów pojawiły się te dotyczące wzmocnienia kontroli i nadzoru gospodarowania olejów odpadowych. (...) Ministerstwo (...) już wcześniej przygotowało regulacje dotyczące eliminacji z rynku szkodliwych dla środowiska paliw stałych takich jak muły i flotokoncentraty oraz stopniowego wycofywania z rynku kotłów na paliwo stałe. (...) W styczniu 2017 r. przygotowaliśmy także program „Czyste Powietrze” wdrażany od 2018 r. przez Pełnomocnika (...). Problem niewłaściwego obiegu olejów odpadowych był zatem konsekwencją prowadzonych wcześniej prac.*

Dokument pn. „ustawa o opłacie produktowej” przedstawiono 30 lipca 2019 r. w trakcie konferencji prasowej w siedzibie Ministerstwa. Celem projektu było objęcie olejów smarowych opłatą depozytową, wpłacaną przez nabywcę przy zakupie olejów i zwracaną przy здаwaniu zużytych olejów, doprecyzowanie zasad gospodarowania olejami odpadowymi dla obniżenia opłacalności ich nielegalnego spalania i wdrożenie skutecznego nadzoru nad rynkiem pierwotnym smarów. Proponowane zmiany miały objąć głównie przedsiębiorców wprowadzających oraz sprzedających oleje i smary, tj. dotyczyć wprowadzenia obowiązku przyjęcia przez recyklera oleju odpadowego do regeneracji pod warunkiem spełnienia wymagań jakościowych. W związku z tym zmianie miały ulec także kompetencje organów, w tym: ministra właściwego do spraw finansów publicznych, KAS, Inspekcji Handlowej⁴¹, urzędów skarbowych i Państwowej Inspekcji Pracy.

Kolejne dwie wersje dokumentu pn. „ustawa o opłacie produktowej” konsultowane⁴² były z MK, MF, URE i GIOŚ⁴³. Trzecia wersja tego dokumentu, datowana na 13 lipca 2020 r., została opublikowana w raporcie z 2020 r.

Minister 13 sierpnia 2020 r. wystąpił⁴⁴ do MK i MF w sprawie oszacowania kosztów możliwych do ujęcia w *Ocenie Skutków Regulacji wprowadzającej projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw*. W odpowiedzi sekretarz stanu w MK 9 września 2020 r. poinformował zastępcę dyrektora w DGN o niezidentyfikowaniu dodatkowych kosztów wynikających dla MK w związku z możliwym przyjęciem zaproponowanych przepisów. Dalszych prac nad ww. dokumentem w Ministerstwie nie prowadzono.

(akta kontroli str. 479-487, 705-731)

Była Minister⁴⁵ zeznała, że *Ministerstwo Rozwoju posłużyło się analizami opracowanymi przez UN GCNP oraz danymi dostarczonymi przez POPiHN, ale*

³⁷ Minister Przedsiębiorczości i Technologii następnie Minister Rozwoju pełniąc te funkcje w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r.

³⁸ Minister Energii w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 15 listopada 2019 r.

³⁹ Minister Finansów w okresie od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.

⁴⁰ Pełnomocnik w okresie od 16 marca 2018 r. do 31 maja 2020 r.

⁴¹ Dalej: „IH”.

⁴² W trakcie kontroli kontrolerzy NIK uzyskali dwa projekty zmian ustawy: z 25 listopada 2019 r. z uwagami z okresu od 28 lutego 2020 r. do 3 marca 2020 r. oraz z 30 czerwca 2020 r. z uwagami datowanymi na 3 lipca 2020 r.

⁴³ Korespondencja e-mail z MKiŚ.

⁴⁴ Pismo znak DGN-IV.053.14.2020.MK.

⁴⁵ Minister Przedsiębiorczości i Technologii następnie Minister Rozwoju pełniąc te funkcje w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r.

resortem właściwym dla tych regulacji było Ministerstwo Środowiska i to ono powinno prowadzić zmiany. Nie pamiętam dziś dlaczego projekt ustawy ostatecznie nie stał się przedmiotem prac Rządu.

Była Dyrektor DGN⁴⁶ wyjaśniła, że W Ministerstwie Rozwoju prowadzone były głównie działania koordynacyjne związane z wprowadzaniem w życie zmian [przepisów – przypis kontrolera] – większość kompetencji w tym zakresie nie należała do Ministerstwa Rozwoju, ale Ministerstwa Klimatu oraz Ministerstwa Finansów. (...) temat zmiany ustawy w zakresie olejów odpadowych miało w kompetencjach Ministerstwo Klimatu i Środowiska. W DGN pracowało wówczas tylko kilka osób i wśród nich nie było legislatora, który mógłby wziąć odpowiedzialność za stworzenie przepisów w tym zakresie.

Były Minister⁴⁷ zeznał, że: Razem z odejściem Pani J. Emilewicz z Ministerstwa odeszło wielu urzędników w tym dyrektor DGN, być może to jest przyczyną braku kontynuowania działań przez nią podjętych. W bezpośrednich rozmowach z Ministrem [dopisek kontrolera – Ministrem Klimatu/Klimatu i Środowiska pełniącym funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.] temat działań związanych z olejami odpadowymi nie był podejmowany. Również temat przejęcia projektu zmiany ustawy dotyczącego gospodarki zużyтыми olejami w zakresie wprowadzenia opłaty depozytowej przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii nie był poruszany w moich bezpośrednich rozmowach z Ministrem [dopisek kontrolera – Ministrem Klimatu/Klimatu i Środowiska pełniącym funkcję od 15 listopada 2019 r. do 26 października 2021 r.]

Były Dyrektor DGN⁴⁸ wyjaśnił, że: po odejściu Pani Premier Emilewicz prace nie były kontynuowane w zakresie formalnego procedowania projektu legislacyjnego, natomiast miały miejsce spotkania o charakterze roboczym.

(akta kontroli str. 12-20, 45-55, 191-196, 302-307, 478-487, 705-731)

Minister nie udzielił odpowiedzi na pisma⁴⁹ otrzymane z MKiŚ o zajęcie stanowiska odnośnie do petycji złożonej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. m.in. w kwestii reformy rynku olejów odpadowych oraz z POPIHN⁵⁰, dotyczącej potrzeby uszczelnienia rynku gospodarowania olejami odpadowymi i nie podjął w tym zakresie żadnych działań (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 12-17, 30-35, 45-55, 466-474, 479-487)

1.4. W marcu 2020 r.⁵¹ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵² zasygnalizował Ministrowi Klimatu problem braku regulacji dotyczących sprzedaży nagrzewnic, w których przedsiębiorcy spalają przepracowany olej [reklamowanych jako służące do tego celu – przyp. NIK]. Wskazał, że z uwagi na ich przeznaczenie i zastosowanie, podległa mu IH nie posiada uprawnień do kontroli ich sprzedaży. Pismo to zostało przekazane przez dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami MK⁵³ do dyrektora DGN MR wraz z prośbą o rozważenie działań mających na celu zwiększenie nadzoru nad obrotem ww. nagrzewnicami (piecami), w tym ochronę klientów wprowadzanych w błąd informacjami wskazującymi na możliwość spalania

⁴⁶ Dyrektor DGN, w okresie od 3 marca 2020 r. do 8 października 2020 r., wcześniej były zastępca dyrektora DGN od 3 czerwca 2019 r. do 2 marca 2020 r.

⁴⁷ Minister Rozwoju, Pracy i Technologii pełniący te funkcję w okresie od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.

⁴⁸ Dyrektor DGN w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 30 września 2021 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 5 marca 2019 r. do 30 listopada 2020 r.

⁴⁹ Pismo z 23 kwietnia 2021 r. znak DGO-SP.053.2.2021.AS 1539936.5137148.4113821 oraz pismo z 2 czerwca 2021 r. znak DGO-SP.053.2.2021.AS 1539936.5375983.4307293.

⁵⁰ Pismo z 16 września 2022 r., znak: L. dz. 51/2022/JS.

⁵¹ Pismo z 5 marca 2020 r. znak DIH-3.071.3.2020.IJ.

⁵² Dalej: „UOKiK”.

⁵³ Pismo z 30 marca 2020 r. znak DGO-I.055.88.2020.AT 1165997.3463404.2714057.

w urządzeniach grzewczych odpadów niebezpiecznych jakie stanowią oleje odpadowe.

Dyrektor DGN⁵⁴ w odpowiedzi⁵⁵ udzielonej UOKiK wskazała na potrzebę przeprowadzenia konsultacji oraz szczegółowych ustaleń pomiędzy UOKiK, MK i GIOŚ, w wyniku których powinno zostać określone, jakie działania organów IH oraz Inspekcji Ochrony Środowiska⁵⁶ mogą być realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W Ministerstwie nie prowadzono innych działań w ww. zakresie. Były dyrektor DGN⁵⁷ wyjaśnił, że nie podejmował działań legislacyjnych dotyczących instalacji tego typu *z uwagi na fakt, że funkcjonował już zakaz legalnego spalania tego typu zużytych olejów poza instalacjami do tego przeznaczonymi*. Kolejny były dyrektor DGN⁵⁸ wyjaśnił, że w posiadanej w departamencie dokumentacji nie zidentyfikowano podejmowania działań, które miałyby na celu przygotowanie wytycznych dotyczących kryteriów dopuszczenia do użytkowania dla urządzeń/pieców do spalania paliw płynnych, czy też przygotowywania analiz dotyczących olejów odpadowych. Ponadto wyjaśnił: *Jak wynika z przeprowadzonej analizy dokumentacji, zasadnicze prace merytoryczne w Departamencie Gospodarki Niskoemisyjnej ówczesnego Ministerstwa Rozwoju mające na celu eliminację możliwości spalania olejów odpadowych w instalacjach i urządzeniach do tego nieprzeznaczonych miały miejsce w 2020 r. i były bezpośrednio związane z obsługą merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową Pełnomocnika (...).*

(akta kontroli str. 12-17, 121-127)

1.5. W czerwcu 2020 r. była dyrektor DGN⁵⁹ zawarła umowę na rozbudowę istniejącego systemu informatycznego „crawler” o dwa dodatkowe moduły: „floty, muły węglowe i miły węglowe” oraz „podkłady kolejowe i oleje przepracowane”. Umowę tę zrealizowano w październiku 2020 r.

Decyzja o rozbudowie tego systemu nie została poprzedzona zmianą zakresu zawartego 26 listopada 2019 r. *Porozumienia o współpracy na rzecz realizacji działań dotyczących kotłów na paliwo stałe*. Porozumienie to zawarte zostało pomiędzy Ministrem Rozwoju, Prezesem UOKiK, Prezesem NFOŚiGW oraz Stowarzyszeniem Krakowski Alarm Smogowy. Na podstawie tego dokumentu Minister zobowiązał się do udostępnienia oprogramowania „crawler”⁶⁰ wskazanym przez Prezesa UOKiK użytkownikom, a Prezes UOKiK zobowiązał się m.in. do wykonywania oceny ofert handlowych wprowadzania kotłów na paliwo stałe oraz przekazywania Ministrowi raportu z oceny ofert handlowych przeprowadzonych przy użyciu „crawlera”. Głównym użytkownikiem systemu był UOKiK.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie pismem z 8 września 2020 r.⁶¹, jeszcze przed zakończeniem rozbudowy systemu, zwrócił się do Prezesa UOKiK o rozważenie możliwości przejęcia „crawlera” oraz jego utrzymanie i rozwój, zgodnie

⁵⁴ Dyrektor DGN w okresie od 3 marca 2020 r. do 8 października 2020 r.

⁵⁵ Pismo z 8 kwietnia 2020 r. Znak DGN.0710.29.2020.

⁵⁶ Dalej: „IOŚ”.

⁵⁷ Dyrektor DGN w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 30 września 2021 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 5 marca 2019 r. do 30 listopada 2020 r.

⁵⁸ Dyrektor DGN w okresie od 20 października 2022 r. do 31 lipca 2024 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN 1 marca 2021 r. do 19 października 2022 r.

⁵⁹ Dyrektor DGN, w okresie od 3 marca 2020 r. do 8 października 2020 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 3 czerwca 2019 r. do 2 marca 2020 r.

⁶⁰ Umowa nr II/623/P/15095/6060/19/DGN z 9 sierpnia 2019 r. na utworzenie systemu i oprogramowania do badania witryn internetowych w zakresie ofert sprzedaży kotłów na paliwo stałe niespełniających norm emisyjnych. Crawler – tzw. bot antykoopiuchowy miał zbierać, przetwarzać oraz prezentować informacje na temat stron internetowych (np. portale aukcyjne), za pośrednictwem których oferowane były kotły niespełniające norm emisyjnych wraz ze wskazaniem przedsiębiorcy wprowadzającego do obrotu kotły niezgodne z przepisami prawa.

⁶¹ Pismo - znak DGN.0710.29.2020.BO.

z wymaganiami i potrzebami IH. Przez okres trzech lat od rozbudowy systemu (tj. od 12 października 2020 r. do 10 października 2023 r.) podejmowano w Ministerstwie bezskuteczne próby przekazania systemu do UOKiK. Ostatecznie 10 października 2023 r. w Ministerstwie wyłączono cały system z użytkowania (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 65-75, 191-196)

1.6. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo współpracowało z Grupą Roboczą ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarki o Obiegu Zamkniętym⁶². W skład Grupy KIS GOZ wchodził przedstawiciel: przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych⁶³. Do zadań tej grupy należało m.in. opracowywanie rozwiązań służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu GOZ⁶⁴. Minister⁶⁵ wyjaśnił, że spotkania Grupy *stanowią forum wymiany opinii, informacji oraz doświadczeń przedsiębiorców i partnerów z otoczenia biznesu i nauki zaangażowanych w realizację projektów o wspólnej tematyce, a także prowadzących działalność w zakresie danej inteligentnej specjalizacji*. Dyrektor DIP wyjaśnił, że *Grupa KIS GOZ nie prowadziła działań w zakresie gospodarki olejami. (...) MRiT w ramach prowadzonych prac konsultował się z ekspertami z KIS GOZ w zakresie m.in. rozszerzonej odpowiedzialności producenta (projekty legislacyjne), opracowania koncepcji utworzenia platformy surowców wtórnych, czy rozporządzenia o ekoprojekcie*.

(akta kontroli str. 466-474; 661-667)

W okresie objętym kontrolą Minister powołał Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym⁶⁶, do zadań którego należała m.in. współpraca dotycząca rozwoju technologicznego w obszarze GOZ wspierającej konkurencyjność w zakresie neutralności klimatycznej. Do 26 lipca 2024 r. nie zwołano żadnego posiedzenia Zespołu GOZ, pomimo że zgodnie § 6 ust. 1 Zarządzenia nr 16 posiedzenia miały odbywać się nie rzadziej niż raz na pół roku. Po kontroli P/23/013 *Wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym*, NIK sformułowała wniosek o *umożliwienie przez ministra właściwego ds. gospodarki realizacji zadań Zespołu GOZ – jako jego organu pomocniczego – poprzez zwoływanie jego posiedzeń*.

Minister⁶⁷ wyjaśnił, że *po 29 grudnia 2023 r. nie zwołano posiedzenia Zespołu GOZ. Wynika to m.in. z faktu, że nie zidentyfikowano na razie takiej konieczności. Większość działań w zakresie GOZ realizowanych jest na poziomie unijnym – poprzez kolejne regulacje np. (prowadzone przez DIP) unijne rozporządzenie dot. ekoprojektu, czy rozporządzenie baterijne. Projekty rozporządzeń są wielokrotnie konsultowane, zarówno na etapie przygotowania stanowiska rządu do pierwszego projektu danej regulacji, jak i na późniejszych etapach w ramach przygotowania instrukcji na unijną Grupę Roboczą, która wypracowuje brzmienie danej regulacji*.

(akta kontroli str. 466-474, 637-638)

1.7. W Ministerstwie nie zapewniono prawidłowej archiwizacji istniejącej dokumentacji w zakresie działań realizowanych w obszarze gospodarki olejami odpadowymi. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 69-75, 366, 434-435, 542-548)

⁶² Dalej: „GR KIS GOZ” lub „Grupa KIS GOZ”.

⁶³ M.in. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.; POLBIO – Polskie Towarzystwo Gospodarczego Bioenergii; Fundacja „Instytutna rzecz Ekorozwoju”; Enerco Sp. z o.o.

⁶⁴ Gospodarka o obiegu zamkniętym, dalej: „GOZ”.

⁶⁵ Minister pełniący funkcję od 13 maja 2024 r.

⁶⁶ Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz. Urz. MR. poz.21), dalej: „Zarządzenie nr 16” i „Zespół GOZ”.

⁶⁷ Minister pełniący funkcję od 13 maja 2024 r.

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

1. Minister nie zapewnił wykorzystania narzędzia informatycznego „crawler”, rozbudowanego w Ministerstwie o dwa moduły kosztem 36,9 tys. zł, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Dyrektor DGN⁶⁸ działając z upoważnienia Ministra, zawarła w czerwcu 2020 r. umowę⁶⁹ na rozbudowę systemu informatycznego „crawler”, bez uprzedniego przeprowadzenia analizy możliwości wykorzystania nowych modułów tego systemu przez dotychczasowych jego użytkowników, w szczególności UOKiK.

Zgodnie z umową system rozbudowano w zakresie m.in.:

- 1) podkładów kolejowych, podkładów drewnianych, podkładów ogrodowych;
- 2) olejów przepracowanych, olejów odpadowych, przepału olejowego, oleju przepalonego, spalania zużytych olejów, kotłów na olej przepracowany, zużytych olejów.

O podpisaniu ww. umowy podsekretarz stanu w Ministerstwie poinformował UOKiK 23 czerwca 2020 r.⁷⁰

Prezes UOKiK⁷¹ w odpowiedzi na powyższe pismo wskazał, że: *W świetle obowiązujących przepisów jakiegokolwiek wykorzystanie podkładów kolejowych przez osoby fizyczne jest zabronione. Jednocześnie Inspekcja Handlowa nie posiada kompetencji do nadzoru nad odpadami, bowiem zagadnienie to leży w gestii Inspekcji Ochrony Środowiska. W tej sytuacji zasadnym wydaje się umożliwienie korzystania z powyższego systemu również innym organom kontrolnym. Ponadto dodał, że problem sprzedaży przepracowanego oleju, oleju odpadowego oraz spalanie zużytych olejów w kotłach, również w mojej opinii jest ogromnym zagrożeniem zarówno dla ludzi, jak i środowiska. (...) przepracowane oleje, podobnie jak podkłady kolejowe, są odpadami, tak więc w tym przypadku kompetentnym organem jest Inspekcja Ochrony Środowiska, do której zadań należy między innymi nadzór nad przestrzeganiem przepisów o odpadach. Tym samym, zasadnym wydaje się udostępnienie systemu „crawler” również Inspekcji Ochrony Środowiska. Podsumował, że dla poprawy funkcjonowania nadzoru nad wskazanymi przez Pana Ministra produktami stanowiącymi zagrożenie dla ludzi i środowiska oraz pełniejszego wykorzystania systemu informatycznego „crawler” zasadnym wydaje się dołączenie do programu organów Inspekcji Ochrony Środowiska.*

Dyrektor DGN dopiero 8 września 2020 r. zwróciła się do Prezesa UOKiK⁷² o analizę możliwości wykorzystania narzędzia „crawler” do spraw polegających na wprowadzaniu konsumentów w błąd przy zamieszczaniu ogłoszeń dot. wprowadzania na rynek i oferowania do sprzedaży odpadów, takich jak podkłady kolejowe, oleje przepracowane oraz również produktów, tj. miałów i mułów węglowych i flotokoncentratu, celem m.in. nielegalnego spalania w instalacjach do tego nieprzeznaczonych. Jednocześnie Ministerstwo wystąpiło o rozważenie możliwości przejęcia tego systemu do utrzymania i rozwoju zgodnie z wymaganiami i potrzebami IH.

Mimo prowadzonej korespondencji w tym zakresie przez Ministerstwo, żadna ze stron Porozumienia o współpracy na rzecz realizacji działań dotyczących kotłów

⁶⁸ Dyrektor DGN, w okresie od 3 marca 2020 r. do 8 października 2020 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 3 czerwca 2019 r. do 2 marca 2020 r.

⁶⁹ Umowa nr II/29/P/15095/4390/20/DGN z 3 czerwca 2020 r. ma rozbudowę systemu „crawler”, protokół odbioru z 12 października 2020 r.

⁷⁰ Pismo znak DGN.0710.29.2020.BO.

⁷¹ Pismo z 9 lipca 2020 r. znak: DIH-3.071.12.2020.AK.

⁷² Pismo znak. DGN.0710.29.2020.BO.

na paliwo stałe 26 listopada 2019 r. nie podjęła współpracy dotyczącej kontroli sprzedaży urządzeń (nagrzewnic/pieców na paliwo olejowe) przedstawianych w ofertach handlowych jako urządzenia umożliwiające wykorzystanie olejów odpadowych.

Na rozbudowę systemu „crawler” (odebranego 12 października 2020 r.) wydatkowano łącznie 36,9 tys. zł z budżetu Ministerstwa. Podsekretarz stanu w Ministerstwie 29 października 2020 r.⁷³ poinformowała Prezesa UOKiK o zakończeniu rozbudowy systemu i ponownie zwróciła się o przejęcie narzędzia informatycznego przez UOKiK. Prezes UOKiK nie przejął systemu „crawler”. Były dyrektor DGN⁷⁴ wyjaśnił, że z uwagi na odmowę przejęcia przez UOKiK narzędzia, 10 października 2023 r. nastąpiło wyłączenie funkcjonalności systemu, co skutkowało brakiem możliwości jego dalszego użytkowania.

W efekcie rozbudowane narzędzie przez okres trzech lat nie było wykorzystywane przez Ministra ani przez UOKiK. Ponadto Ministerstwo nie zwróciło się do organów IOŚ z propozycją spotkania/współpracy w celu udostępnienia lub przekazania do użytkowania systemu „crawler”, pomimo że w 2020 r. w korespondencji z UOKiK zasadność jego udostępnienia innym organom kontrolnym, w szczególności IOŚ, była podnoszona. Narzędzie to nie zostało udostępnione lub przekazane także innym organom i instytucjom.

(akta kontroli 65-75, 191-196)

Ustalenia kontroli wskazują, że zawarcie umowy na rozbudowę systemu „crawler” nie zostało poprzedzone analizą możliwości wykorzystania nowych modułów, w szczególności nie dokonano w tym zakresie uzgodnień z dotychczasowymi użytkownikami systemu, w tym UOKiK. W tej sytuacji czynności związane z zawarciem tej umowy należy uznać za zrealizowane nierzetelnie, a wydatki na rozbudowę systemu „crawler” w wysokości 36,9 tys. zł – wobec jego niewykorzystania – za niegospodarne.

2. Minister (w okresie objętym kontrolą) nie zapewnił przekazania do archiwum zakładowego dokumentacji dotyczącej działań związanych z gospodarką olejami odpadowymi, potwierdzającej prowadzenie prac legislacyjnych, opracowanie lub zlecenie analiz oraz podejmowanej współpracy w tym zakresie, co było niezgodne z § 49 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej Ministerstwa Rozwoju i Technologii⁷⁵. Zgodnie z tą regulacją przekazaniu do archiwum zakładowego podlega wszelka dokumentacja z wyłączeniem informacji niejawnych przetwarzanych w Kancelarii Tajnej Ministerstwa.

Były dyrektor DGN wyjaśnił, że nie dysponuje dokumentacją, która potwierdzałaby współpracę Pełnomocnika z UN GCNP, w tym listą przedsiębiorców, korespondencją z nimi, i zasadami współpracy. Dyrektor DGN wyjaśnił, że nie ma wiedzy i nie jest w stanie potwierdzić dokumentacją czy propozycje Pełnomocnika dotyczące zmian w gospodarce olejami były przygotowywane, opracowywane i konsultowane w DGN. Ponadto wskazał, że na dysku DGN i w systemie EZD⁷⁶

⁷³ Pismo DGN.0710.29.2020.BO.

⁷⁴ Dyrektor DGN w okresie od 20 października 2022 r. do 31 lipca 2024 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 1 marca 2021 r. do 19 października 2022 r.

⁷⁵ Stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 52 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego, a poprzednio § 42 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 12 z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego oraz § 42 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 26 z dnia 3 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego.

⁷⁶ EZD – Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

nie odnaleziono dokumentów, które potwierdzałyby konsultacje lub opiniowanie raportu z pracownikami DGN.

Zarówno Dyrektor DGN, jak i jego zastępca wyjaśnili, że nie identyfikowano dokumentów potwierdzających realizację wymienionych działań ani w zasobach departamentów merytorycznych ani w archiwum zakładowym. Były dyrektor DGN⁷⁷ wyjaśnił, iż *Wszelka dokumentacja w tej sprawie, w tym pisma wpływające i wychodzące, była prowadzona analogicznie do wszystkich innych spraw prowadzonych przez DGN MRiT w okresie, gdy pełniłem funkcje kierownicze. Wszelka korespondencja w przedmiotowej sprawie znajdowała się w repozytorium elektronicznym EZD, na skrzynce mailowej (...) a wersje fizyczne – w DGN MRiT lub w archiwum MRiT.*

Były dyrektor DGN⁷⁸ wyjaśnił, że dokumentacja dotycząca postępowania z olejami odpadowymi była prowadzona i gromadzona w zasobach DGN. Jednak w trakcie kontroli NIK pracownicy Ministerstwa nie byli w stanie odnaleźć wszystkich dokumentów ani w zasobach DGN, ani w archiwum zakładowym.

Podsekretarz stanu w MRiT⁷⁹, sprawujący nadzór nad DIP i DGN, oświadczył w zakresie zlecenia analiz, że: *Właściwe w sprawie komórki organizacyjne Ministerstwa nie zidentyfikowały takich analiz, ani dokumentów potwierdzających zlecenie takich badań/analiz.* Ponadto Minister⁸⁰ wyjaśnił, że: *Z uwagi na dużą fluktuację pracowników, sposób organizacji przez nich zadań i przekazywania informacji powoduje, że nie dysponujemy w Ministerstwie pełną wiedzą w przedmiotowym zakresie i w związku z tym nie można z całą stanowczością wskazać, że pewne działania nie zostały wykonane.*

Dyrektor generalny w MRiT wyjaśnił: *W ramach sprawowanego nadzoru dokładam wszelkich starań, by wszelkie regulacje wewnętrzne w sposób co do zasad i trybu prawidłowo wspierały MRiT. Przyjmuję do wiadomości uchybienie stwierdzone w trakcie kontroli [w zakresie braku dokumentów – przypis kontrolera] oraz dołożę wszelkich starań by w zakresie wskazanym przez kontrolujących podjąć działania korygujące. (...) mając na względzie prawidłowe zarządzanie dokumentacją w MRiT przypominałem pracownikom Ministerstwa o konieczności odpowiedniego dokumentowania spraw, w szczególności poprzez zamieszczanie w EZD notatek ze spotkań, rozmów z przełożonymi, e-maili oraz innych dokumentów istotnych dla udokumentowania sposobu załatwienia sprawy oraz podejmowanych w sprawie decyzji. W trakcie kontroli NIK skierowano pismo⁸¹ do dyrektorów departamentów i biur Ministerstwa, przypominające o obowiązku stosowania się do instrukcji kancelaryjnej w dokumentowaniu prowadzonych spraw.*

(akta kontroli str. 69-75, 366, 434-435, 542-548)

Przywołane powyżej wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość w zakresie naruszenia § 49 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej Ministerstwa Rozwoju i Technologii. NIK zauważa przy tym, że korespondencja prowadzona z MKiŚ w sprawie projektu zmiany ustawy produktowej nie była dostępna w Ministerstwie, natomiast została zidentyfikowana w MKiŚ w trakcie kontroli NIK prowadzonej w tej jednostce.

⁷⁷ Dyrektor DGN, w okresie od 1 grudnia 2020 r. r. do 30 września 2021 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 5 marca 2019 r. do 30 listopada 2020 r.

⁷⁸ Dyrektor DGN, w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 30 września 2021 r., wcześniej zastępca dyrektora DGN od 5 marca 2019 r. do 30 listopada 2020 r.

⁷⁹ Podsekretarz stanu pełniący funkcję od 25 stycznia 2024 r.

⁸⁰ Minister pełniący funkcję od 13 maja 2024 r.

⁸¹ Pismo z 30 lipca 2024 r., znak: BA-I.0161.2.2024. Dyrektora Generalnego do dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa.

Opisane wyżej postępowanie świadczy również o niedochowaniu standardu kontroli zarządczej określonego w części II, lit. C pkt 11 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸², zgodnie z którym należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji, a także o niedochowaniu standardu kontroli zarządczej określonego w części II, lit. D pkt 17 komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

3. Minister nie udzielił odpowiedzi w związku z otrzymaniem trzech pism związanych z gospodarką olejami odpadowymi i nie podjął w tym zakresie żadnych działań, Powyższe dotyczyło:

- a) dwóch pism⁸³ Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w MKiŚ skierowanych do dyrektora DGN MR⁸⁴ o zajęcie stanowiska w zakresie petycji złożonej przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. m.in. w zakresie reformy rynku olejów odpadowych z 23 kwietnia 2021 r. oraz z 2 czerwca 2021 r.

Były dyrektor DGN, do którego kierowane były prośby o wkład do odpowiedzi na petycję wyjaśnił, że *Biorąc pod uwagę znaczny upływ czasu od daty wysłania ww. pism MKiŚ, nie jestem w stanie stwierdzić czy DGN zajęło stanowisko we wskazanej sprawie. Wszelka dokumentacja w tej sprawie powinna znajdować się w archiwum MRiT (elektronicznym lub fizycznym repozytorium).*

Były dyrektor DGN⁸⁵ wyjaśnił: *Pisma wpłynęły. Jak wynika z EZD odpowiedzi nie udzielono. W EZD nie odnotowano informacji o przyczynach braku udzielenia odpowiedzi;*

- b) pisma POPIHN⁸⁶ z 16 września 2022 r. skierowanego m.in. do Ministra, dotyczącego potrzeby uszczelnienia rynku gospodarowania olejami odpadowymi z uwagi na nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku olejów smarowych i przetworzonych polegające na zauważalnym wzroście nielegalnego użycia olejów odpadowych jako paliw opałowych.

Były Minister⁸⁷ wyjaśnił, że pismo POPIHN *kierowane było do trzech podmiotów w pierwszej kolejności przede wszystkim do Ministra Klimatu i Środowiska oraz czterech podmiotów do wiadomości. Zakładam, że z powodu treści pisma dotyczącej odpadów nie traktowaliśmy Ministerstwa Rozwoju i Technologii jako adresata wiodącego.*

Minister wyjaśnił, że w Ministerstwie *nie były podejmowane działania w związku z otrzymaniem wskazanego pisma z 16 września 2022 r. W notatce z 07.10.2022 (...) którą sporządzono w związku z wpływem ww. pisma, wskazano „do wiadomości – zgodnie z ustaleniami z dyrekcją dgn”.*

(akta kontroli str. 69-72, 366, 434-435, 655-660, 668-695)

Powyższe świadczy o niedochowaniu standardu kontroli zarządczej określonego w części II lit. D pkt 18 komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należy zapewnić

⁸² Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

⁸³ Pismo z 23 kwietnia 2021 r. znak DGO-SP.053.2.2021 AS 1539936.5137148.41138212.

Pismo z 2 czerwca 2021 r. znak DGO-SP.053.2.2021 AS 1539936.5375983.4307293

⁸⁴ Dyrektor DGN w okresie od 1 grudnia 2020 r. do 30 września 2021 r., wcześniej były zastępca dyrektora DGN od 5 marca 2019 r. do 30 listopada 2020 r.

⁸⁵ Dyrektor DGN w okresie od 20 października 2022 r. do 31 lipca 2024 r., wcześniej były zastępca dyrektora DGN od 1 marca 2021 r. do 19 października 2022 r.

⁸⁶ Pismo z 16 września 2022 r., znak: L. dz. 51/2022/JS.

⁸⁷ Pełniący funkcję w okresie od 7 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w okresie objętym kontrolą podjął prace nad dokumentem pn. „ustawa o opłacie produktowej”, w związku ze zgłoszonymi mu problemami w obszarze gospodarki olejami odpadowymi. W efekcie tych prac, w tym w ramach współpracy z zainteresowanymi podmiotami, wypracowany został dokument opublikowany w raporcie pt. „Gospodarka olejami zużyтыми założenia reformy i propozycja ustawy”. Rozwiązania ujęte w tym raporcie zaprezentowane zostały na kilku konferencjach.

Jednocześnie w zakresie problematyki olejów odpadowych Minister nie zapewnił: wykorzystania narzędzia informatycznego „crawler”, rozbudowanego w Ministerstwie o dwa moduły kosztem 36,9 tys. zł oraz prawidłowej archiwizacji dokumentacji dotyczącej działań związanych z obszarem gospodarki olejami odpadowymi, a także nie udzielił odpowiedzi na trzy pisma dotyczące gospodarki olejami odpadowymi i nie podjął w tym zakresie żadnych działań.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Podstawowym dokumentem określającym działania niezbędne do zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju w sposób, który zapewnia ochronę środowiska, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych możliwości i uwarunkowań ekonomicznych oraz poziomu technologicznego istniejącej infrastruktury jest krajowy plan gospodarki odpadami.

2.1. Głównym celem Kpgo 2022 było określenie polityki gospodarki odpadami zgodnej z hierarchią sposobów postępowania z odpadami oraz zasadą „zanieczyszczający płaci”. Jako cel dokumentu wskazano m.in. osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku i recyklingu odpadów powstających z produktów, w tym olejów odpadowych.

W zakresie gospodarki olejami odpadowymi w Kpgo 2022 zidentyfikowano dwa problemy: ryzyko nieuzyskania wymaganych poziomów recyklingu w kolejnych latach oraz nieodpowiednią jakość olejów odpadowych, niepozwalającą na ich regenerację, a także przyjęto cztery cele (na okres 2016-2022 oraz perspektywicznie do 2030 r.):

- zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych;
- 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.

Ponadto wskazano również kierunki działań, w tym:

- działania na rzecz zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych;
- działania informacyjno-edukacyjne w zakresie dozwolonych przepisami prawa sposobów postępowania z olejami odpadowymi kierowane do 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 to niemożliwe ze względu na

stopień zanieczyszczenia, poddanie olejów odpadowych innym procesom odzysku;

- rozważenie zmiany ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej w kierunku wyłączenia obowiązku osiągnięcia określonych limitów odzysku i recyklingu dla tej kategorii odpadu, w kontekście trudności technicznych poddawania recyklingowi i odzyskowi smarów plastycznych.

W harmonogramie rzeczowo-finansowym rekomendowanych działań⁸⁸, ujętym w Kpgo 2022, Minister/Ministerstwo został wskazany jako jeden z organów/instytucji do realizacji/współrealizacji poniższych działań:

- działania na rzecz współpracy w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów⁸⁹ pomiędzy interesariuszami: MŚ⁹⁰, organizacje zrzeszające przemysł, konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego (w poz. 14 wskazano: organy wykonujące: NFOŚiGW⁹¹/MŚ/Minister; termin wdrożenia od 2016 r.; szacunkowe nakłady finansowe 1 mln zł; potencjalne źródło finansowania NFOŚiGW oraz środki UE; wskaźnikami monitorowania realizacji działań miała być liczba zrealizowanych warsztatów w roku oraz liczba współpracujących instytucji);
- przygotowanie rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów (w poz. 17 wskazano: organy wykonujące: MŚ/Minister; termin realizacji lata 2016-2022; szacunkowe nakłady finansowe 0,1 mln zł; potencjalne źródło finansowania środki UE; wskaźnikami monitorowania realizacji działań miały być opracowane wytyczne dla sektorowych przeglądów ekologicznych mające na celu optymalizację procesów produkcyjnych pod kątem surowcowo-odpadowym);
- kampanie promujące hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie (w poz. 18 wskazano: organy wykonujące: MŚ oraz Minister; termin realizacji lata 2016-2019; szacunkowe nakłady finansowe 5 mln zł; potencjalne źródła finansowania NFOŚiGW – 3 mln zł i ze środków UE – 2 mln zł; wskaźnikami monitorowania realizacji działań miała być liczba wydarzeń zorganizowanych w roku);
- analiza możliwości powołania jednostki odpowiedzialnej za realizację EPR⁹², w przypadku przyjęcia takiego rozwiązania na poziomie KE (w poz. 26 wskazano: organy wykonujące: MŚ, Minister, MF, GIOŚ, NFOŚiGW; wskazany termin realizacji – 2019 r.; informacje w zakresie szacunkowych kosztów, źródeł finansowania i wskaźników nie zostały wprowadzone).

Informację⁹³ z realizacji działań wynikających z Kpgo 2022, w okresie objętym kontrolą, przekazywano dwukrotnie Ministrowi Klimatu i Środowiska:

- 1) za okres 2017-2019 poinformowano⁹⁴ o sposobie realizacji dwóch zadań wynikających z Kpgo 2022, tj.:
 - a) odnośnie do poz. 17: *MRPiT prowadzi prace koncepcyjne w zakresie przygotowania rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych. W prace te włączeni są eksperci Krajowej Inteligentnej Specjalizacji KIS GOZ.*

⁸⁸ Tabela nr 44 w Kpgo 2022, dla każdego ww. działania zostały określone: termin realizacji, szacunkowe nakłady finansowe, potencjalne źródło finansowania oraz wskaźniki monitorowania realizacji działań

⁸⁹ Zapobieganie powstawaniu odpadów, dalej: „ZPO”.

⁹⁰ Minister Środowiska, dalej: „MŚ”.

⁹¹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dalej: „NFOŚiGW”.

⁹² Zasada Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ang. Extended Producer Responsibility), dalej „EPR”.

⁹³ Obejmującą okres 3 lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres.

⁹⁴ Pismo z 27 maja 2021 r. znak DIP-IV.4021.1.2021, odpowiedź na pismo MKiŚ z 10 maja 2021 r. znak DGO-SP.450.6.2021.LD 1593236.5234106.4189118. Odpowiedź została udzielona w terminie wynikającym z pisma.

Zadanie to, zgodnie z harmonogramem, zostanie zrealizowane do końca 2022 r.;

- b) odnośnie do poz. 18: na zlecenie MRPiT, Instytut Innowacji i Odpowiedzialnego Rozwoju opracował przewodnik pn. „Postępowanie z odpadami wraz z zarysem możliwości zmian regulacyjnych”, stanowiący istotne źródło informacji dla przedsiębiorców – zarówno produkujących odpady, jak i zajmujących się ich przetwarzaniem. Jednym z głównych tematów opracowania jest hierarchia postępowania z odpadami w działalności gospodarczej. Przewodnik dostępny jest na stronie: www.smart.gov.pl.

(akta kontroli str. 140-142, 191-197, 266-273, 279-291, 287)

- 2) za okres 2020-2022 poinformowano⁹⁵ o sposobie realizacji działań wynikających z Kpgo 2022 w następujący sposób:

- a) odnośnie do poz. 17: zostało powierzone gremium doradczemu MRiT w zakresie gospodarki obiegu zamkniętego, tj. grupie roboczej Krajowej Inteligentnej Specjalizacji ds. GOZ (GR KIS 7 GOZ). Zadanie to nie zostało jednak zrealizowane i obecnie nie jest realizowane przez GR KIS 7 GOZ. Ponadto w związku z realizacją GOZ MRiT odpowiada za realizację inwestycji A2.2.1 w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) pn. Inwestycje we wdrażanie technologii i innowacji środowiskowych, w tym związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Celem tej inwestycji będzie wsparcie wykorzystania surowców wtórnych, w tym przez finansowanie m.in. infrastruktury badawczo-rozwojowej, na potrzeby opracowania technologii w zakresie wykorzystania odpadów jako surowców wtórnych z myślą o stworzeniu bardziej wydajnej gospodarki;
- b) odnośnie do poz. 18: przekazano, że trwają intensywne prace konsultacyjne w gronie państw członkowskich nad projektem rozporządzenia unijnego w zakresie ekoprojektowania produktów – tzw. „ESPR”. Projekt ten tworzy ramy dla ustanawiania wymogów dot. ekoprojektu w oparciu o aspekty zrównoważonego rozwoju i cyrkulacyjności oraz obejmuje wszystkie produkty z wyłączeniem jedynie kilku sektorów, takich jak żywność, pasza czy produkty lecznicze. W związku z powyższym, nie widzieliśmy zasadności opracowania przedmiotowych rekomendacji w oparciu o aktualny stan prawny, który w naszej ocenie niebawem ulegnie zmianie. Staramy się promować wśród przedsiębiorców ESPR, który jednak wciąż jest w fazie projektowej i trudno przewidzieć jego finalny kształt.

(akta kontroli str. 113-115, 288-291)

W okresie objętym kontrolą Minister nie zrealizował dwóch działań przypisanych mu w harmonogramie rzeczowo-finansowym Kpgo 2022 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W okresie objętym kontrolą Minister nie przekazywał Ministrowi Klimatu i Środowiska informacji o współpracy w zakresie ZPO, tj. działania określonego w poz. 14 harmonogramu rzeczowo-finansowego Kpgo 2022, pomimo że w Ministerstwie wykonywano m.in. działania na rzecz współpracy w zakresie ZPO pomiędzy interesariuszami: MŚ, organizacjami zrzeszającymi przemysł, konsumentami, jednostkami samorządu terytorialnego (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 9-11, 18-23, 39-44, 89-115)

⁹⁵ Pismo z 26 kwietnia 2024 r. znak DIP-IV.4.142.61.2023.

Działanie określone w poz. 26 harmonogramu rzeczowo-finansowego Kpgo 2022, tj. analiza możliwości powołania jednostki odpowiedzialnej za realizację EPR, w przypadku przyjęcia takiego rozwiązania na poziomie KE, nie było realizowane.

Dyrektor DIP wyjaśnił, że zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851⁹⁶: *Należy wprowadzić definicję systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w celu wyjaśnienia, że oznacza on zestaw środków podejmowanych przez państwa członkowskie, zobowiązujących producentów produktów do ponoszenia finansowej lub finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie na etapie cyklu życia produktu gdy staje się on odpadami, w tym za selektywną zbiórkę, sortowanie i przetwarzanie. Obowiązek ten może również obejmować odpowiedzialność organizacyjną i odpowiedzialność za przyczynianie się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do zwiększania przydatności produktów do ponownego użycia i recyklingu. Producenci produktów mogą wypełniać obowiązki wynikające z systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) indywidualnie lub zbiorowo. Ponadto, zdaniem dyrektora DIP dyrektywa ta nie określa w jaki sposób obowiązek jest realizowany przez przedsiębiorcę, tj. nie wprowadza konkretnych rozwiązań w zakresie ROP, w tym rozwiązania polegającego na powołaniu jednostki odpowiedzialnej za realizację ROP. Jednocześnie wg wiedzy DIP w/w dyrektywa nie została zaimplementowana do polskiego porządku prawnego. Za jej implementację odpowiada MKiŚ.*

(akta kontroli str. 39-44, 96-98, 130-142, 183-184, 266-273, 279-288)

Informacja o sposobie realizacji działań wynikających z Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. została złożona do MKiŚ dopiero 26 kwietnia 2024 r.⁹⁷, po otrzymaniu monitu z MKiŚ⁹⁸ w tej sprawie (szczegółowy opis w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 39-44, 113-115, 191-197, 288-291)

2.2. W uchwale nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028⁹⁹ w obszarze gospodarki olejami odpadowymi przyjęto 5 celów (na okres 2022-2028 oraz perspektywicznie do 2035 r.) dotyczących:

- zwiększenia efektywności kontroli wprowadzanych na rynek produktów olejowych;
- wzrostu świadomości w zakresie realizacji obowiązków przedsiębiorców w zakresie gospodarowania olejami;
- osiągania poziomu odzysku w wysokości co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja w wysokości co najmniej 35%;
- dla preparatów smarowych utrzymania poziomu recyklingu o wartości co najmniej 35% oraz poziomu odzysku o wartości co najmniej 50%;
- wyeliminowania niewłaściwych praktyk polegających na używaniu zużytych olejów jako olejów opałowych i ich spalania w nieodpowiednich instalacjach.

Przyjęte w ramach Kpgo 2028 kierunki działań w odniesieniu do olejów odpadowych pokrywały się z kierunkami przyjętymi w Kpgo 2022.

Działania przypisane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów przedstawione zostały w tabeli 77 *Zestawienie rekomendowanych działań dotyczących ZPO*, a dotyczyły m.in.:

⁹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, str. 109).

⁹⁷ Pismo z 26 kwietnia 2024 r. znak DIP-IV.4142.61.2023.

⁹⁸ Pismo z 3 listopada 2023 r. znak: DGO-PGO.0310.1.2023.AM 2830467.11023119.8970162 informujące o upływie 30 września 2023 r. terminu na złożenie informacji o realizacji zadań określonych w Kpgo 2022.

⁹⁹ M.P. z 2023 r. poz. 702. Dalej: „Kpgo 2028”.

- zainicjowania wymiany informacji i współpracy ze stowarzyszeniami branżowymi w zakresie podejmowania możliwych dodatkowych działań przez przedsiębiorstwa lub sektory przemysłu, wyznaczania własnych planów lub celów ZPO lub udoskonalania nieoszczędnych produktów lub opakowań (poz. 6);
- promowania dobrych praktyk w zakresie ZPO ze wskazaniem konkretnych działań przedsiębiorców, np. w formie katalogów eko-rozwiązań (poz. 19).

Pozostałe działania przypisane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki zostały ograniczone do surowców krytycznych.

Były Minister¹⁰⁰ zeznał: *Moim zdaniem przy opracowaniu Kpgo 2028 przyłożono właściwe miary do rekomendowanych działań przypisanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, adekwatne do zadań Ministerstwa. Tym sposobem znacząco ograniczono zadania w zakresie odpadów ministrowi właściwemu do spraw gospodarki na rzecz podstawowego podmiotu jakim było Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Jak sądzę szukano formuły kompromisowej.*

Minister wyjaśnił, że nie dysponuje informacją dlaczego MKiŚ w ramach Kpgo 2028 skoncentrowało się na surowcach krytycznych.

(akta kontroli str. 655-660, 668-695, 560-668)

2.3. W latach 2020-2024 (do 20 czerwca 2024 r.) w Ministerstwie nie odnotowano wpływu skarg i wniosków dotyczących postępowania z olejami odpadowymi.

(akta kontroli str. 24-29, 36-38, 76-87)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie 2020-2022 Minister nie zrealizował dwóch działań przypisanych mu w harmonogramie rzeczowo-finansowym ujętym w Kpgo 2022 w zakresie olejów odpadowych.

W 2024 r. Minister przekazał MKiŚ informację o realizacji działań wynikających z Kpgo 2022 za okres 2020-2022, w której wskazał w odniesieniu do działania:

a) poz. 17 – przygotowanie rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów, poinformował – że zadanie nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 113-115)

Naczelnik Wydziału Zielonej Gospodarki DIP w Ministerstwie wyjaśniła: *Zadanie to nie mogło być realizowane przez pracowników Ministerstwa, z uwagi na brak specjalistycznej wiedzy, na organiczne zasoby kadrowe oraz zwiększenie liczby nowych zadań (w tym prace przy Krajowym Planie Odbudowy, nowelizacji ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych oraz bieżące reagowanie na wzrost cen energii i gazu). Z tego względu, poprosiliśmy grupę ekspertów działających w ramach GR KIS GOZ o przygotowanie tych rekomendacji. Udział w pracach grupy jest pro publico bono. W tym okresie Ministerstwo zleciło ekspertom także inne zadania, być może z tego powodu do końca 2022 r. ekspertom GR KIS GOZ nie udało się wypracować rozwiązań dotyczących rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów.*

¹⁰⁰ Pełniący funkcję w okresie od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

Minister wyjaśnił, że zadanie to miało zostać ukończone w 2022 r. przez GR KIS GOZ. Ponadto dodał, że: *Z uwagi na wybuch wojny, na początku 2022 r. działania DIP skoncentrowały się na ograniczeniu negatywnych skutków związanych z kryzysem paliwowym i gwałtownym wzrostem cen energii oraz gazu. DIP nie otrzymał w 2022 r. od ekspertów KIS GOZ finalnych rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów. Ze względu na prace nad nowym KPGO 2028 oraz zakończeniem realizacji KPGO 2022 prace te nie były po 2022 r. kontynuowane.*

(akta kontroli str. 655-660, 668-695, 698-704)

Powyższe działania związane z wypracowaniem rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów, Minister powierzył GR KIS GOZ, jednak nie wyegzekwował ich wykonania;

- b) poz. 18 – kampanie promujące hierarchię sposobów postępowania z odpadami, w tym mniej konsumpcyjny styl życia oraz ekoprojektowanie – że zadanie nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 113-115)

Były Minister¹⁰¹ zeznał, że nie pamięta tego typu działań oraz że *nie mieliśmy sygnałów z MKiŚ o potrzebie podejmowania działań w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 140-142, 191-197, 266-273, 279-291, 560-668, 258-265)

Powyższe wskazuje, że Minister nie dochował standardu kontroli zarządczej w część II, lit. C pkt 11 komunikatu nr 23 MF, zgodnie z którym należało prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

2. Minister w dwóch informacjach przekazanych MKiŚ 27 maja 2021 r. i 26 kwietnia 2024 r. o realizacji działań wynikających z KpgO 2022, nie odniósł się do działania określonego w poz. 14 harmonogramu rzeczowo-finansowego KpgO 2022.

Minister w obu informacjach nie przedstawił podejmowanych w Ministerstwie działań na rzecz współpracy w zakresie ZPO pomiędzy interesariuszami, tj.: MŚ, organizacjami zrzeszającymi przemysł, konsumentami, jednostkami samorządu terytorialnego, mimo że działania w tym zakresie były realizowane.

(akta kontroli str. 113-115, 140-142, 279-291)

Tym samym Minister nie dochował standardu kontroli zarządczej określonego w części II, lit. D, pkt 18 „Informacja i komunikacja” komunikatu nr 23 MF, polegającego m.in. na zapewnieniu efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Była Minister¹⁰² zeznała, że: *Działaniami podjętymi przeze mnie w tym zakresie były spotkania z POPIHN oraz dwie konferencje o których mówiłam wcześniej. W ramach Ministerstwa działania te odbywały się wokół tzw. GR KIS. Jedną z nich była poświęcona GOZ i w ramach tego zespołu opracowywane były rekomendacje dotyczące procesów produkcyjnych. Kolejnym wątkiem poruszanych w ramach prac Departamentu Innowacji, były procesy związane z ekoprojektowaniem, aby w samym procesie produkcji odpad stawał się surowcem. Tutaj dialog prowadzony był ze wszystkim organizacjami produkcyjnymi. Także tymi wprowadzającymi do obiegu oleje.*

¹⁰¹ Pełniący funkcję w okresie od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

¹⁰² Minister Przedsiębiorczości i Technologii następnie Minister Rozwoju, pełniła te funkcje w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 6 października 2020 r.

Była podsekretarz stanu w Ministerstwie¹⁰³ wyjaśniła, że: DIP powołał w 2018 r. Grupę Roboczą (dalej: „GR”) ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarki o Obiegu Zamkniętym (dalej: „KIS GOZ”). Spotykając się min. 2 razy w roku Grupa wskazuje preferencyjne obszary wsparcia innowacyjnych prac badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W), związanych ze zrównoważonym zagospodarowaniem zasobów odnawialnych (woda, gleba) i nieodnawialnych (surowce mineralne: energetyczne, metaliczne, chemiczne, skalne oraz organiczne). Dotyczą one opracowania rozwiązań służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu GOZ poprzez wdrażanie idei ekoprojektowania oraz koncepcji 6R opartej na zasadach: odmów (refuse), ogranicz (reduce), używaj ponownie (reuse), naprawiaj (recover), oddaj do recyklingu (recycle), zastanów się co możesz zrobić lepiej (rethink). Spotkania GR stanowią forum wymiany opinii, informacji oraz doświadczeń przedsiębiorców oraz partnerów z otoczenia biznesu i nauki, zaangażowanych w realizację projektów o wspólnej tematyce, a także prowadzących działalność w zakresie danej inteligentnej specjalizacji. W skład GR KIS GOZ wchodzi przedstawiciele: przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych. Ponadto wyjaśniła, że Przy szerokim udziale interesariuszy opracowana została mapa transformacji gospodarki do obiegu zamkniętego (...). Mapa GOZ została przyjęta w 2019 r. i zawiera szereg działań dedykowanych administracji w tym m.in. zakresie promowania koncepcji ekoprojektu. Przedstawiciele DIP w ramach zaangażowania i udziału w licznych konferencjach poświęconych GOZ promowali zmianę modelu konsumpcji oraz ekoprojektowanie (ostatnie wydarzenie w grudniu 2023 r. w ramach projektu DMP¹⁰⁴ dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

(akta kontroli str. 7-11, 180-184, 479-487)

Dyrektor DIP wyjaśnił, że: MRiT (...) prowadził działania w zakresie ekoprojektu. W tym celu m.in. w 2022 r. oraz w 2023 w ramach projektu realizowanego przez PARP wspólnie z Departamentem Małych i Średnich Przedsiębiorstw przedstawiciele MRiT oraz zaproszeni przez MRiT członkowie grupy KIS GOZ uczestniczyli w panelach poświęconym GOZ i ekoprojektowaniu.

(akta kontroli str. 91-95)

Z powyższych wyjaśnień wynika, że Minister realizował działanie określone w poz. 14 harmonogramu rzeczowo-finansowego Kpgo 2022: *Działania na rzecz współpracy w zakresie ZPO pomiędzy interesariuszami: MŚ, organizacje zrzeszające przemysł, konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego*. Minister nie poinformował MKiŚ o działaniach GR KIS GOZ, mimo że koordynację udzielania informacji w Ministerstwie w zakresie Kpgo 2022 prowadził jeden departament (DIP), ten sam który powołał GR KIS GOZ i współpracował z interesariuszami w zakresie ekoprojektowania i GOZ.

Brak wskazania tych aktywności w informacji przekazanej Ministrowi Klimatu i Środowiska wskazuje na nieskuteczną koordynację działań związanych z realizacją Kpgo 2022. Opisane wyżej postępowanie należy uznać za nierzetelne.

3. Minister przedłożył Ministrowi Klimatu i Środowiska informację z realizacji zadań wynikających z Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. po upływie 209 dni od terminu określonego w art. 39 ust. 2a uod w związku z art. 11 ust. 2 i art. 12 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁵.

¹⁰³ Była podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, pełniąc tę funkcję w okresie od 18 maja 2022 r. do 2 stycznia 2024 r.

¹⁰⁴ Dopisek kontrolera NIK: Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw w MRiT.

¹⁰⁵ Dz. U. poz. 2151, ze zm.

Zgodnie z ww. przepisami minister realizujący zadania określone w krajowym planie gospodarki odpadami, w zakresie swojej właściwości, przygotowuje i przedkłada ministrowi właściwemu do spraw klimatu informację dotyczącą realizacji tych zadań, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego okres sprawozdawczy, w terminie dziewięciu miesięcy od dnia upływu okresu sprawozdawczego. Termin ten obowiązywał po raz pierwszy dla informacji, którą należało złożyć za lata 2020-2022.

Informację o sposobie realizacji działań wynikających z Kpgo 2022 za lata 2020-2022 została złożona dopiero 26 kwietnia 2024 r.¹⁰⁶, choć powinna zostać przedłożona MKiŚ do 30 września 2023 r. Tym samym, pomimo monitu MKiŚ w tej sprawie z 3 listopada 2023 r., informacja ta została złożona po upływie 209 dni od ustawowego terminu.

(akta kontroli str. 113-115, 288-291)

Naczelnik Wydziału Zielonej Gospodarki DIP w Ministerstwie wyjaśniła: *Według mojej wiedzy pracownicy DIP przygotowali informację w odpowiedzi na monit MKiŚ w zakresie kompetencji DIP, która została przekazana kierownictwu departamentu. Nie znam przyczyn braku dalszych działań. Po zmianie dyrekcji departamentu (w połowie kwietnia 2024 r.) w EZD została mi zwrócona ta sprawa, którą niezwłocznie się zajęłam, przekazując nowej dyrekcji zweryfikowane i uaktualnione pismo do dalszego procedowania.*

Były Minister¹⁰⁷ zeznał: *Wydaje mi się, że nie dostałem od departamentu (DIP) projektu informacji o realizacji działań wynikających z Kpgo 2022 za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r.*

Minister wyjaśnił, że DIP otrzymał monit z MKiŚ w zakresie sprawozdawczości do KPGO2022 w listopadzie 2023 r. Pismo z propozycją odpowiedzi zostało przekazane w listopadzie 2023 r. do akceptacji, ale ostatecznie z uwagi na jej brak, odpowiedź nie została podpisana i przekazana do MKiŚ. Z uwagi jednak na upływ czasu i konieczność udzielenia odpowiedzi, ponownie przygotowano w DIP projekt odpowiedzi i przekazano w kwietniu br. do akceptacji właściwego członka Kierownictwa. Po uzyskaniu podpisu Ministra (...) ¹⁰⁸, odpowiedź została wysłana do MKiŚ.

(akta kontroli str. 655-660, 668-695, 560-668, 698-704)

Powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają złożenia przez Ministra ww. informacji z przekroczeniem ustawowego terminu. Tym samym Minister naruszył ww. przepisy.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister realizował trzy z czterech działań w zakresie olejów odpadowych przypisanych mu w harmonogramie rzeczowo-finansowym ujętym w Kpgo 2022. Jednak dwóch z nich ostatecznie nie wykonał, a w przypadku trzeciego działania Minister nie przekazał Ministrowi Klimatu i Środowiska informacji o jego realizacji. Ponadto informację o realizacji ww. działań za okres od stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. Minister przekazał z opóźnieniem, tj. po upływie 209 dni od terminu określonego w art. 39 ust. 2a uod.

IV. Wnioski

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

¹⁰⁶ Pismo z 26 kwietnia 2024 r. znak DIP-IV.4142.61.2023.

¹⁰⁷ Pełniący tę funkcję w okresie od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.

¹⁰⁸ Pełniący tę funkcję w okresie od 19 grudnia 2023 r. do 27 lipca 2024 r.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia wykorzystania narzędzia informatycznego „crawler” w zakresie rozbudowanych przez Ministerstwo modułów pn. „floty, muły węglowe i miały węglowe” oraz „podkłady kolejowe i oleje przepracowane”.
2. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia:
 - a) skutecznej realizacji działań przypisanych Ministrowi w Kpgo;
 - b) efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i zadań, w tym udzielania odpowiedzi na pisma organów i innych podmiotów;
 - c) terminowego i zgodnego ze stanem faktycznym przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu informacji o realizacji działań przypisanych Ministrowi w harmonogramie rzeczowo-finansowym ujętym w Kpgo;
 - d) zgodnego z procedurą określoną w instrukcji kancelaryjnej Ministerstwa przekazywania dokumentów do archiwum zakładowego.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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, 5 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/