



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR MIKLIS

KSI.410.2.3.2024

Pani
Joanna Piekutowska
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3
02-362 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/040 Postępowanie z olejami odpadowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 3, 02-362 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Joanna Piekutowska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska², od 15 kwietnia 2024 r.
W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Damian Jakubik, p.o. Główny Inspektor, od 19 stycznia 2024 r. do 14 kwietnia 2024 r.;
- Wiesław Czechowski, p.o. Zastępcy Głównego Inspektora, od 23 grudnia 2023 r. do 18 stycznia 2024 r.;
- Krzysztof Gołębiowski, Główny Inspektor, od 6 marca 2023 r. do 22 grudnia 2023 r.;
- Magda Gosk, p.o. Główny Inspektor, od 13 sierpnia 2022 r. do 5 marca 2023 r.;
- Michał Mistrzak, Główny Inspektor, od 13 grudnia 2021 r. do 12 sierpnia 2022 r. (p.o. Głównego Inspektora, od 18 września 2021 r. do 12 grudnia 2021 r.);
- Marek Chibowski, p.o. Główny Inspektor, od 17 sierpnia 2020 r. do 17 września 2021 r.;
- Marek Surmacz, p.o. Zastępcy Głównego Inspektora, od 29 lipca 2020 r. do 16 sierpnia 2020 r.;
- Paweł Ciećko, Główny Inspektor, od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 301)

Zakres przedmiotowy
kontroli

Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r. do 30 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 Kontroli³

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/47/2024 z 8 maja 2024 r.
2. Agata Trzeciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2024 z 8 maja 2024 r.
3. Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/45/2024 z 8 maja 2024 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: „GIOŚ”.

² Dalej: „Główny Inspektor”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2024 (do 30 września) Główny Inspektor Ochrony Środowiska, mimo iż zapewnił prowadzenie przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska⁵ kontroli dotyczących gospodarki olejami odpadowymi, to podjęte przez niego działania nie były w pełni wystarczające dla sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Główny Inspektor zapewnił warunki organizacyjne w zakresie gospodarki odpadami, w tym olejami odpadowymi. „Regulamin organizacyjny Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska” określał komórki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu odpadów. W opisach stanowisk ujęto zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z gospodarką odpadami, a wszyscy pracownicy zajmujący się tą tematyką posiadali odpowiednie wykształcenie. Również zapewnione przez Głównego Inspektora szkolenia dla pracowników GIOŚ i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska⁶ obejmowały swoim zakresem postępowanie z odpadami niebezpiecznymi, w tym olejami odpadowymi (m.in. w odniesieniu do wymagań z obszaru gospodarki odpadami i transgranicznego przemieszczania odpadów).

Stosownie do art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁷ Główny Inspektor ustalił „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2021-2025 (z perspektywą do 2030 r.)”, w których określił m.in. najważniejsze cele do osiągnięcia do 2025 r. w zakresie kontroli gospodarki odpadami. Zgodnie z tym przepisem Główny Inspektor corocznie ujmował również kontrole postępowania z olejami odpadowymi w ogólnych wytycznych do planowania działalności organów IOŚ w poszczególnych latach objętych kontrolą⁸ oraz w ogólnopolskich celach kontroli. W 2020 r. Główny Inspektor⁹ nie podjął jednak działań, w szczególności nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 4a uioś i nie wydał wioś polecenia przeprowadzenia w określonym czasie kontroli w obszarze gospodarki olejami odpadowymi, pomimo otrzymanych informacji o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Główny Inspektor nie zagwarantował funkcjonowania w GIOŚ adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, nie dochowując standardów tej kontroli określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹, bowiem :

- nie zapewnił ujmowania rzetelnych danych w informacjach o realizacji zadań IOŚ za 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r., ponieważ wskazane w nich zostały dwa podmioty, które według rejestru Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami¹⁰ nie były uprawnione do prowadzenia działalności w zakresie regeneracji olejów odpadowych;

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

⁵ Dalej: „IOŚ”.

⁶ Dalej: „wioś”.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 425, dalej: „uioś”.

⁸ Dalej: „wytyczne”.

⁹ Od 1. listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm., dalej: „ufp”.

¹¹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84., dalej: „komunikat nr 23 MF”.

¹⁰ Dalej: „BDO”.

- nie zapewnił (do 13 sierpnia 2024 r.) zgodności wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Departamentu Zwalczania Przesiępczości Środowiskowej¹² oraz Departamentu Prawnego¹³ z zarządzeniem nr 8/2020 Głównego Inspektora z dnia 20 października 2020 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami, petycjami, interwencjami, interpelacjami poselskimi i senatorskimi w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska¹⁴;
- dopuścił do załatwienia wszystkich 10 objętych szczegółowym badaniem wniosków o interwencję, nadesłanych do GIOŚ za pośrednictwem formularza internetowego „Zgłoś interwencję” w latach 2021-2024 – przez DZPS, mimo że zgodnie z zarządzeniem nr 8/2020 zadania dotyczące przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków w GIOŚ miał realizować lub koordynować DP.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z uioś Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw klimatu (art. 3a) kierującym działalnością IOŚ (art. 4 ust. 1). Do zadań IOŚ należy w szczególności (art. 2 ust. 1 pkt 1 uioś): kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁶ w zakresie: przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska; eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem; przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁷.

W latach 2020-2024 (do 30 września) Główny Inspektor określił w „Regulaminie organizacyjnym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”¹⁸ komórki organizacyjne prowadzące sprawy związane z przestrzeganiem przepisów dotyczących: gospodarki odpadami oraz obowiązków przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłaty produktowej. Prowadzenie spraw w zakresie gospodarki odpadami¹⁹ przypisano trzem komórkom organizacyjnym GIOŚ, tj.: Departamentowi Transgranicznego Przemieszczania Odpadów (m.in. prowadzenie spraw dotyczących nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów), Departamentowi Kontroli Odpadów²⁰ (m.in. prowadzenie spraw o opłacie produktowej oraz BDO) oraz Departamentowi Zwalczania Przesiępczości Środowiskowej (m.in. prowadzenie baz danych oraz analiz niezbędnych do ujawniania i przeciwdziałania przestępstwom i wykroczeniom

¹² Dalej: „DZPS”.

¹³ Dalej: „DP”.

¹⁴ Dalej: „zarządzenie nr 8/2020”.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: „poś”.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.; dalej: „uod”.

¹⁸ Zarządzenia Głównego Inspektora w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GIOŚ: nr 1 z dnia 15 stycznia 2019 r., ze zm.; nr 7 z dnia 6 października 2020 r.; nr 4 z dnia 1 czerwca 2022 r.; nr 6 z dnia 3 października 2022 r.; nr 4 z dnia 12 stycznia 2023 r., ze zm.; nr 15 z 31 sierpnia 2023 r.; nr 4 z dnia 6 marca 2024 r., ze zm.

¹⁹ Według stanu na dzień 22 maja 2024 r.

²⁰ Dalej: „DKO”.

przeciwko środowisku, w szczególności w zakresie ograniczenia tzw. „szarej strefy” występującej na rynku gospodarowania odpadami).

(akta kontroli str. 4-158, 542-553, 600-607, 627-639)

Zadania związane z gospodarką olejami odpadowymi w latach 2020-2024 (I półrocze) realizowane były: w 2020 r. przez 3 osoby, w 2021 r. przez 7 osób, w 2022 r. przez 18 osób, w 2023 r. przez 33 osoby i w 2024 r. przez 29 osób. W opisach stanowisk tych osób ujęto zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z gospodarką odpadami. Wszyscy pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie²¹.

Zadania związane z obsługą BDO w poszczególnych latach okresu 2020-2024 (I półrocze) wykonywało od czterech do 18 pracowników. W opisach stanowisk nie ujęto zadań związanych z obsługą tej bazy. Główny Inspektor wyjaśnił, że: „Zakres obowiązków wykonywanych przez pracowników komórki organizacyjnej, (...) jest tak szeroki, że nie sposób uwzględnić w opisach stanowisk pracy wszystkich merytorycznych kwestii, nie mówiąc już o środkach niezbędnych do jej wykonywania, takich jak (...) programy, witryny internetowe czy bazy danych”.

(akta kontroli str. 801-962, 1040-1041)

W okresie objętym kontrolą 12 pracowników GIOŚ odbyło szkolenie w zakresie gospodarki odpadami²² w ramach kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora IOŚ (trzech w 2022 r., siedmiu w 2023 r. i dwóch w 2024 r.).

W przedmiocie szkoleń pracowników GIOŚ, w latach 2020-2024 (I półrocze), w zakresie obsługi BDO oraz systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹⁵ Główny Inspektor wyjaśnił, że: „na stronie internetowej BDO zamieszczono publicznie dostępne instrukcje obsługi tego systemu, jak również szereg pytań i odpowiedzi związanych z problematyką korzystania z przedmiotowego systemu, które są wykorzystywane przez pracowników przy wykonywaniu zadań. W przypadku większości pracowników wykonujących zadania związane z gospodarką olejami odpadowymi obsługa BDO polega jedynie na uzyskiwaniu z bazy informacji o gospodarowaniu przez dany podmiot takimi odpadami. W trakcie wykonywania zadań przez pracownika nie jest wymagana wiedza dotycząca obsługi tego systemu z poziomu podmiotu zarejestrowanego wykonującego działalność gospodarczą. (...) Zgodnie z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi Rejestr zgłoszeń SENT prowadzi Szef Krajowej Administracji Skarbowej. W tej ustawie Inspekcja Ochrony Środowiska nie jest wskazana jako organ uprawniony do kontroli zgłoszeń SENT ani jako podmiot uprawniony do korzystania z danych zgromadzonych w tym rejestrze. W związku z tym prowadzenie szkoleń pracowników GIOŚ w tym zakresie nie znajduje uzasadnienia”.

(akta kontroli str. 736-755, 801-964, 974-986, 1032-1041)

Główny Inspektor zatwierdził 26 listopada 2020 r. „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2021-2025 (z perspektywą do 2030 r.)”. Określono w nich m.in. najważniejsze cele do osiągnięcia do 2025 r. Kluczowe znaczenie w działaniach IOŚ przypisano m.in. działaniom wspierającym wykrywanie przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku, w tym w zakresie nielegalnych

²¹ M.in. wyższe na kierunku: inżynieria środowiska, ochrona środowiska, geologia, bezpieczeństwo wewnętrzne, leśnictwo.

²² Dwa z 14 bloków tematycznych dotyczyły problematyki postępowania z olejami odpadowymi.

¹⁵ Dalej: „SENT”.

działań w gospodarowaniu odpadami. Jako najważniejsze cele do osiągnięcia do 2025 r. wskazano m.in.:

- poprawę gospodarowania odpadami przez wzmocnienie działań interwencyjnych IOŚ przeciwdziałających nielegalnym postępowaniom z odpadami,
- działania kontrolne z zakresu obowiązujących przepisów obejmujące w szczególności wzmożenie kontroli i działań pokontrolnych u dużych wytwórców odpadów głównie odpadów niebezpiecznych,
- weryfikację kolejnych etapów postępowania z odpadami aż do ich ostatecznego zagospodarowania, w celu uszczelnienia systemu i ograniczenia przypadków nielegalnego gospodarowania odpadów,
- zintensyfikowanie współpracy z innymi organami, w tym organami ścigania, Krajowej Administracji Skarbowej czy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, celem zwiększenia skuteczności podejmowanych działań w kierunku ograniczenia nielegalnych działalności w gospodarce odpadami, a także wzajemnej wymiany doświadczeń oraz dobrych praktyk.

W latach 2020-2024 Główny Inspektor zatwierdzał wytyczne do planowania działalności organów IOŚ w poszczególnych latach¹⁶, które stanowiły podstawę dla GIOŚ i wioś do opracowania planów działalności oraz planów pracy na następny rok. Dla każdego roku Główny Inspektor określał ogólnopolskie cele kontroli¹⁷, stanowiące wykaz zadań wynikających z uioś oraz innych przepisów.

Kwestie dotyczące kontroli postępowania z olejami odpadowymi Główny Inspektor ujął w 2020 r. w celu 16. „Kontrola wytwórców olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywanie ich do dalszego zagospodarowania, a także kontrola podmiotów prowadzących odzysk i regenerację odpadów olejów odpadowych oraz poddających je innym procesom odzysku, jako realizacja celu wskazanego w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2022”, a w latach 2021-2024 w celu 25. „Kontrola wytwórców olejów odpadowych oraz podmiotów prowadzących odzysk i regenerację odpadów olejów odpadowych”¹⁸. W wytycznych na 2024 r. cel ten został uszczegółowiony przez wskazanie, że kontrole wytwórców olejów odpadowych oraz podmiotów prowadzących odzysk i regenerację olejów odpadowych powinny w szczególności dotyczyć selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywania ich do zagospodarowania podmiotom uprawnionym do takiego działania, aby wyeliminować niezgodne z prawem działania stwarzające zagrożenie dla ludzi i środowiska.

W latach 2021-2024, w ramach ogólnopolskich celów kontroli, Główny Inspektor wskazał również na realizację przez wioś zadań wynikających z Krajowego planu gospodarki odpadami¹⁹, poprzez prowadzenie kontroli: wytwórców olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywania ich do zagospodarowania podmiotom do takiego działania uprawnionym oraz postępowania z olejami odpadowymi, w pierwszej kolejności odzysk przez regenerację, a jeśli odzysk jest niemożliwy ze względu na stopień zanieczyszczenia - poddanie olejów odpadowych innym procesom odzysku; prawidłowości realizacji międzynarodowego przemieszczania odpadów, w tym

¹⁶ Wytyczne: na 2020 – 6 listopada 2019 r., na 2021 r. – 26 listopada 2020 r., na 2022 r. – 2 grudnia 2021 r., na 2023 r. – 8 grudnia 2022 r., na 2024 r. – listopad 2023 r.

¹⁷ Cele kontroli przypisuje się wytypowanym do kontroli zakładom, zgodnie z przesłankami, które zdecydowały o ich przyjęciu do planu.

¹⁸ W 2021 r. w brzmieniu: Kontrola wytwórców olejów odpadowych, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów oraz przekazywanie ich do dalszego zagospodarowania, a także kontrola podmiotów prowadzących odzysk i regenerację odpadów olejów odpadowych oraz poddających je innym procesom odzysku.

¹⁹ Dalej: „Kpgo”.

niebezpiecznych, w szczególności poprzez kontrolę instalacji wytwarzających lub przetwarzających te odpady, a także podejmowanie działań mających na celu wykrywanie przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku, w tym w zakresie nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów.

(akta kontroli str. 159-299, 794-800)

Ponadto kontrolę przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej ujęto w celu: 14. (w wytycznych na 2020 r.) oraz 22. (w wytycznych na lata 2021-2024).

(akta kontroli str. 159-299, 794-800)

Monitorowanie stanu wykonania wydanych wytycznych realizowano w GIOŚ na podstawie opracowywanych przez wioś rocznych planów kontroli z wyjazdem w teren oraz informacji z realizacji zadań IOŚ na obszarze województwa, o których mowa w art. 5 ust. 4 pkt 5 uioś²⁰.

Główna Inspektor wyjaśniła, że realizacja wydanych wytycznych dotyczących kontroli przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarki olejami odpadowymi, sprawdzana była w ramach:

- rozpatrywania postępowań odwoławczych, w których analizowano m.in. protokoły kontroli oraz sposób przeprowadzania kontroli. Informacje o nieprawidłowościach w działaniach wioś przekazywano na naradach wspólnych oraz indywidualnie w ramach wydawanych decyzji II instancji;
- rozpatrywania skarg składanych na działanie wioś. W ramach tych postępowań weryfikowano procesy i decyzje podejmowane przez wioś.

Główna Inspektor wyjaśniła również, że na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²¹ oraz uioś w 2023 r. prowadzono kontrole planowe wioś w zakresie stosowania wybranych zaleceń i wytycznych GIOŚ, określających sposób realizacji zadań IOŚ. Kontrole prowadzone były na podstawie zatwierdzonego na dany rok kalendarzowy Planu działalności GIOŚ. Kontrola obejmowała realizację planów pracy w zakresie przestrzegania wymagań formalnych i proceduralnych wynikających z „Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2022 r.” oraz „Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2023 r.”, a także dokumentów ujętych w Internetowym Systemie kontroli²², w tym „ISK I.3.1. Aneks do zasad sporządzania planów kontroli obowiązujący na rok 2022” oraz „I.3.1. Zasady sporządzania planów kontroli”.

(akta kontroli str. 731-735, 768-773, 1073-1083)

Na podstawie wydanych przez Głównego Inspektora wytycznych w tabelach rocznych planów kontroli wioś z wyjazdem w teren ujęto m.in. nazwę i adres zaplanowanego do kontroli zakładu, kategorię ryzyka zakładu, ogólnopolskie cele realizowane w ramach kontroli. W latach 2020-2024 w wioś zaplanowano łącznie 36 532 kontroli, w tym 944²³ (2,6% planowanych kontroli) stanowiło realizację m.in. celu 16. albo 25., a 388²⁴ (1,1% planowanych kontroli) stanowiło realizację m.in. celu 14. albo 22.

²⁰ Dalej: „sprawozdania wioś”.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

²² Obowiązujący w GIOŚ wewnętrzny Internetowy System Kontroli (dalej: „ISK”) zawierał ogólne wytyczne dla inspektorów inspekcji ochrony środowiska obejmujące m.in. zbiór zasad postępowania przed, w trakcie oraz po przeprowadzanych kontrolach w terenie oraz kontrolach realizowanych w oparciu o dokumenty.

²³ W 2020 r. kontrole realizujące cel 16 zaplanowano w liczbie: 114; w latach 2021-2024 kontrole realizujące cel 25 zaplanowano w liczbie: 166 w 2021 r., 195 w 2022 r.; 234 w 2023 r.; 235 w 2024 r.

²⁴ W 2020 r. kontrole realizujące cel 14 zaplanowano w liczbie: 104; w latach 2021-2024 kontrole realizujące cel 22 zaplanowano w liczbie: 82 w 2021 r.; 74 w 2022 r.; 52 w 2023 r.; 76 w 2024 r.

Ponadto, m.in. w oparciu o wydane przez Głównego Inspektora wytyczne organy IOŚ zrealizowały, w latach 2020-2024 (II kw.), łącznie 61 812 kontroli²⁵. Kontrole z zakresu gospodarki odpadami stanowiły od 40,6%²⁶ do 57,4%²⁷ wszystkich kontroli zrealizowanych w poszczególnych latach.

Liczba zrealizowanych przez organy IOŚ w latach 2020-2023 kontroli dotyczących gospodarki olejami odpadowymi corocznie wzrastała i wynosiła²⁸: 397 w 2020 r.; 502 w 2021 r.; 557 w 2022 r. i 665 w 2023 r. Stanowiło to od 5,2%²⁹ do 9,8%³⁰ łącznej liczby kontroli z zakresu gospodarki odpadami w poszczególnych latach. Kontrolami dotyczącymi gospodarki olejami odpadowymi objęto w latach 2020-2023 średnio 8,2% podmiotów ujętych w rejestrach wioś. W 2024 r. (do 30 czerwca) zrealizowano 166 ww. kontroli.

Naruszenia wymagań ochrony środowiska (w kontrolach dotyczących gospodarki olejami odpadowymi) stwierdzono: w 202 kontrolach w 2020 r., 292 w 2021 r., 330 w 2022 r., 343 w 2023 r. i 66 w 2024 r. (do 30 czerwca 2024 r.). W latach 2020-2023 naruszenia stwierdzono średnio w 55,0% tych kontroli³¹, a dotyczyły one m.in.:

- nieprzestrzegania warunków posiadanej decyzji administracyjnych,
- braku lub nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów lub sprawozdawczości,
- braku wymaganych uregulowań formalnoprawnych (m.in. brak stosownych decyzji administracyjnych),
- braku wpisu w rejestrze BDO w charakterze wytwórcy odpadów³²,
- termicznego przekształcania odpadów poza spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów,
- prowadzenia gospodarki odpadami w sposób niezapewniający ochrony środowiska (np. magazynowanie olejów odpadowych prowadzące do wycieku substancji ropopochodnych),
- przekroczenia dopuszczalnego czasu magazynowania tych odpadów³³,
- prowadzenia systemu wizyjnego niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach³⁴.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w latach 2020-2023 organy IOŚ podjęły następujące działania pokontrolne³⁵:

- udzielono 643 pouczeń,
- nałożono 464 mandaty karne,
- skierowano 20 wniosków do sądów o ukaranie grzywną,
- wydano 743 zarządzenia pokontrolne,

²⁵ Kontroli planowych i pozaplanowych. Z tego 13 228 w 2020 r.; 14 686 w 2021 r.; 14 038 w 2022 r.; 14 030 w 2023 r. oraz 5 830 w 2024 r. (II kw.).

²⁶ W 2022 r.

²⁷ W 2020 r. i 2023 r.

²⁸ Na podstawie sprawozdań wioś.

²⁹ W 2020 r.

³⁰ W 2022 r.

³¹ W 2020 r. 50,9%, w 2021 r. 58,2%, w 2022 r. 59,2%, w 2023 r. 51,6%.

³² Wytwórca odpadów niepodlegający obowiązkowi uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów albo pozwolenia zintegrowanego, ale obowiązany do prowadzenia ewidencji odpadów.

³³ Do 22 września 2021 r. zgodnie z art. 25 ust. 4 uod dopuszczalny czas magazynowania odpadów niebezpiecznych, w tym olejów odpadowych wynosił 1 rok, od 23 września 2021 r. – nie dłużej jednak niż przez 3 lata (zmiana wprowadzona przez art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648).

³⁴ Wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów, o którym mowa w art. 25 ust. 6a uod.

³⁵ Na podstawie Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za lata 2019-2023.

- wydano 170 decyzji w sprawie nałożenia kar pieniężnych,
- skierowano 24 wnioski do organów ścigania,
- skierowano 420 wystąpień do innych organów administracji rządowej i samorządowej.

(akta kontroli str. 731-735, 768-773, 977-987)

W latach 2020-2024 (II kw.) kontrolami w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi organy IOŚ objęły wytwórców, zbierających te oleje oraz podmioty prowadzące ich regenerację. Przeprowadziły także kontrole przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej w zakresie olejów odpadowych (łącznie sześć kontroli). Naruszenia wymagań ochrony środowiska stwierdzono w dwóch z sześciu kontroli. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami nałożono jeden mandat karny, udzielono trzech pouczeń oraz wydano dwie decyzje pokontrolne.

(akta kontroli str. 988-990)

W latach 2020-2024 (do 30 września) Główny Inspektor nie planował cykli kontrolnych oraz kontroli o charakterze ponadwojewódzkim, dotyczących postępowania z olejami odpadowymi.

Główna Inspektor wyjaśniła, że „w tym okresie zidentyfikowano inne priorytetowe zadania w działalności kontrolnej zakładów z wyjazdem w teren, które miały być realizowane w ramach cykli kontrolnych. Należy jednak wskazać, że w analizowanym okresie jako jeden z ogólnopolskich celów kontroli GIOŚ corocznie wskazywał na konieczność realizacji kontroli wytwórców olejów odpadowych oraz podmiotów prowadzących odzysk i regenerację olejów odpadowych”.

W latach 2020-2024 (II kw.) w GIOŚ nie zidentyfikowano problemów dotyczących prowadzenia przez wioś kontroli postępowania z olejami odpadowymi oraz potrzeby zmian przepisów regulujących postępowanie z olejami odpadowymi.

Główny Inspektor nie wydał zaleceń lub wytycznych określających zasady weryfikacji rzetelności danych zawartych w prowadzonej przez przedsiębiorców ewidencji olejów odpadowych, tj. sposobu ustalania ich masy.

Główna Inspektor wyjaśniła, że „dotychczas GIOŚ nie otrzymywał od Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska sygnałów w zakresie problemów dotyczących kontroli i sposobu postępowania z olejami odpadowymi, stąd uznano, że nie jest zasadne wydawanie zaleceń lub wytycznych, określających sposób weryfikacji rzetelności prowadzenia przez przedsiębiorców ewidencji odpadów w postaci olejów odpadowych”.

(akta kontroli str. 159-299, 1035-1057, 1073-1083, 1089-1109)

Główny Inspektor³⁶ nie podjął działań i nie wydał wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska, stosownie do art. 4a ust. 1 pkt 4a uioś, polecenia przeprowadzenia w określonym czasie kontroli w obszarze gospodarki olejami odpadowymi, pomimo otrzymanych informacji o nieprawidłowościach w tym zakresie (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1153)

W latach 2020-2024, na podstawie sprawozdań wioś, w GIOŚ sporządzone zostały coroczne informacje o realizacji zadań IOŚ za poszczególne lata 2019-2023. Informacje te Główny Inspektor przekazywał Ministrowi Klimatu i Środowiska do akceptacji w terminie (do 31 maja), zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 9 uioś.

³⁶ Pełniący tę funkcję od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

Podana w informacjach za poszczególne lata 2020-2023 liczba podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych wynosiła odpowiednio 13, 17, 17 i 15. W tych liczbach podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych ujęto dwa³⁷, które wg rejestru BDO nie prowadziły takiego procesu, a w „Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2021 r.”³⁸ liczbę podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych zawyżono o jeden podmiot (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 731-735, 768-773, 977-987, 1025-1026, 1073-1083)

W latach 2020-2024 (II kw.) Główny Inspektor występował do wioś:

- przed wydaniem zezwolenia na przywóz do Polski odpadów w postaci olejów odpadowych o przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przez odbiorcę odpadów przepisów o ochronie środowiska, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³⁹ – 11 razy⁴⁰;
- przed wydaniem zezwolenia wstępnego, zgodnie z art. 14 ust. 3 umpo – jeden raz.
(akta kontroli str. 642-654, 1035-1057)

W latach 2020-2024 (II kw.) Główny Inspektor nie prowadził szkoleń dedykowanych wyłącznie postępowaniu z olejami odpadowymi, przeprowadził natomiast 16 szkoleń⁴¹ w zakresie postępowania z odpadami niebezpiecznymi⁴², w których przeszkolone zostały łącznie 1 522 osoby, z czego: 174 w 2020 r., 346 w 2021 r., 67 w 2022 r., 385 w 2023 r. i 550 w 2024 r. (II kw.). Szkolenia dotyczyły m.in. wymagań z zakresu gospodarki odpadami, transgranicznego przemieszczania odpadów, kontroli transportu odpadów w kontekście systemu SENT. W latach 2021, 2023 r. i w pierwszym półroczu 2024 r. Główny Inspektor przeprowadził cykl szkoleń z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów dla pracowników IOŚ zajmujących się tym tematem oraz dla przedstawicieli Straży Granicznej, Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Urzędu Transportu Kolejowego, Policji i prokuratury.

Dyrektor DKO wyjaśnił, że w 2020 r. i 2022 r. szkolenia obejmujące zagadnienia dotyczące postępowania z olejami odpadowymi były realizowane przez GIOŚ wyłącznie w postaci kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora IOŚ. Spowodowane to było epidemią COVID-19 w 2020 r. oraz innymi działaniami edukacyjnymi realizowanymi przez GIOŚ. Ponadto Główna Inspektor wyjaśniła, że: „[...] Obciążenie pracą i braki kadrowe nie pozwoliły na realizowanie dedykowanych zadań edukacyjnych dla innych organów i podmiotów korzystających ze środowiska. Zauważyć przy tym należy, że każda z kontroli prowadzonych w terenie przez WIOŚ stanowi m.in. element działań edukacyjnych. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w wynikach kontroli informowane są inne organy. Do GIOŚ nie zgłaszane były żadne potrzeby szkoleniowe w tym obszarze przez inne jednostki. W corocznie sporządzanej *Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska*, która zamieszczana jest na stronie internetowej GIOŚ, znajdują się dane o liczbie kontroli przeprowadzonych w zakresie gospodarki olejami odpadowymi oraz o rodzaju stwierdzonych naruszeń po kontroli wytwórców olejów odpadowych oraz zbierających oleje odpadowe i prowadzących ich regenerację. Stanowi to również

37

38 Dalej: „Informacja za 2021 r.”

39 Dz. U. z 2024 r. poz. 746; dalej: „umpo”.

40 Dla trzech podmiotów.

41 Z tego w 2020 r. zrealizowano jedno szkolenie, pięć w 2021 r., jedno w 2022 r., pięć w 2023 r. i cztery w 2024 r. (II kw.).

42 Do odpadów niebezpiecznych zalicza się także oleje odpadowe.

element edukacyjny dla osób zainteresowanych tą tematyką. Ponadto w ramach działań edukacyjnych GIOŚ zrealizował projekt „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 [...]”.

(akta kontroli str. 736-755, 771-773, 1035-1057)

W latach 2020-2024 (wg stanu na 25 lipca) rejestr skarg, wniosków i petycji wpływających do GIOŚ prowadzony był w DP. Liczba spraw ujętych w rejestrze wyniosła: 14 846⁴³, z tego:

- liczba skarg z kategorii 03-01 – ochrona przed odpadami niebezpiecznymi, z wyłączeniem odpadów azbestowych i medycznych, wyniosła łącznie 66, tj.: 14 w 2020 r.; 18 w 2021 r.; 12 w 2022 r.; 16 w 2023 r.; sześć w 2024 r.;
- liczba wniosków z kategorii 03-01, zarejestrowanych pod nr 4130 – wniosek załatwiany we własnym zakresie, wyniosła łącznie 101, tj.: 30 w 2020 r., 20 w 2021 r., 17 w 2022 r., 22 w 2023 r. i 12 w 2024 r. (wg stanu na 30 lipca);
- liczba wniosków z kategorii 03-15 – wymagania wynikające z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, zarejestrowanych pod nr 4130 – wniosek załatwiany we własnym zakresie – dwa w 2023 r.

W wyniku przeprowadzonych oględzin w rejestrze skarg wniosków i petycji nie stwierdzono skarg dotyczących działań wioś oraz wniosków załatwionych we własnym zakresie, z kategorii 03-01 oraz 03-15, związanych z kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących gospodarki olejami odpadowymi oraz przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.

(akta kontroli str. 302-416, 756-757, 965-973, 991-992, 1030-1031)

W czerwcu 2021 r. na stronie internetowej GIOŚ⁴⁴ uruchomiono elektroniczny formularz „zgłoś interwencję”, mający na celu umożliwienie zgłoszenia przypadków zanieczyszczenia środowiska, w szczególności związanych z nielegalnym postępowaniem z odpadami. W latach 2021-2024 (do 29 czerwca 2024 r.) za pośrednictwem tego formularza wpłynęło łącznie 310 wniosków dotyczących postępowania z olejami odpadowymi, z tego: 19 w 2021 r.; 48 w 2022 r.; 93 w 2023 r.; 150 w 2024 r. (do 29 czerwca 2024 r.)

Szczegółowym badaniem objęto 10⁴⁵ wniosków przesłanych za pośrednictwem elektronicznego formularza GIOŚ „zgłoś interwencję”, dobranych celowo w oparciu o ocenę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Zgłoszenia dotyczyły m.in. przypadków nielegalnego postępowania z olejami odpadowymi przez warsztaty samochodowe lub podmioty dokonujące nielegalnego demontażu aut (np. spalanie ww. odpadów w piecach, wylwanie olejów do kanalizacji lub do środowiska), gromadzenie olejów odpadowych bez wymaganych decyzji administracyjnych i nielegalnego transportu tych odpadów. Wszystkie wnioski zostały przekazane zgodnie z właściwością stosownym organom, w tym:

⁴³ Z tego 2 173 w 2020 r.; 3 100 w 2021 r.; 4 823 w 2022 r.; 4 000 w 2023 r.; 750 w 2024 r. (wg stanu na 25 lipca).

⁴⁴ <https://portal.gios.gov.pl/formularze/share/6087ac37e1744901b6c94f233bd123a8>

⁴⁵ Wnioski o interwencję wykazane w przekazanych przez DZPŚ zestawieniach wniosków o interwencję wpływających do GIOŚ za pośrednictwem formularza internetowego „zgłoś interwencję”, w pozycjach lp.: 751 z 18.11.2021 r., 182 z 11.02.2022, 745 z 12.05.2022 r., 12234 z 20.10.2023 r., 14728 z 23.12.2023 r., 14973 z 29.12.2023 r., 59 z 02.01.2024 r., 6531 z 8.04.2024 r., 8403 z 7.05.2024 r., 8517 z 10.05.2024 r.

- cztery zgłoszone przez osoby fizyczne zostały przekazane zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶: właściwym wioś (trzy wnioski) oraz jednostkom samorządu terytorialnego⁴⁷ (jeden wniosek⁴⁸). W przypadku jednego wniosku⁴⁸ stwierdzono opóźnienie w przekazaniu wynoszące 7 dni (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Pozostałe wnioski zostały przekazane właściwemu organowi w ciągu 7 dni od dnia otrzymania wniosku, zgodnie z art. 243 k.p.a.;
- sześć anonimowych zostało przekazanych celem wykorzystania służbowego: właściwym wioś (pięć) oraz jednostce samorządu terytorialnego (jeden).

Wszystkie 10 wniosków o interwencję, objętych szczegółowym badaniem, zostało załatwionych przez DZPŚ, co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi określającymi sposób postępowania ze skargami i wnioskami w GIOŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Ponadto w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych DZPŚ z 25 września 2023 r. i 28 marca 2024 r. oraz DP z 21 maja 2024 r., wprowadzono postanowienia dotyczące załatwiania wniosków o interwencję przesyłanych do GIOŚ za pośrednictwem formularza „zgłoś interwencję”, co było niezgodne z regulacjami wewnętrznymi określającymi sposób postępowania ze skargami i wnioskami w GIOŚ (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 478-491, 585-607, 672-730, 965-969, 1061-1062)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2020 r. Główny Inspektor⁴⁹ nie podjął działań, w szczególności nie skorzystał z uprawnień przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 4a uioś i nie wydał wioś polecenia przeprowadzenia w określonym czasie kontroli w obszarze gospodarki olejami odpadowymi, pomimo otrzymanych informacji o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Informacje te zawarte były w pismach⁵⁰ Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego⁵¹, w których odwołano się do opublikowanego na stronie internetowej <https://ungc.org.pl> raportu UN Global Compact Network Poland „Gospodarka olejami zużyтыми – propozycje zmian do ustawy”. W opracowanie raportu zaangażowani byli Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Minister Finansów oraz Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze”, którzy przedstawili w nim swoje stanowiska dotyczące niewłaściwego gospodarowania olejami odpadowymi. W raporcie tym wskazano m.in. że:

- występuje unikanie procesów pełnego recyklingu olejów odpadowych – 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;
- nielegalnie spalane są oleje przepracowane/odpady niebezpieczne co powoduje zanieczyszczenie powietrza, a także prowadzi do unikania opodatkowania akcyzą dla takich paliw opałowych – straty podatkowe z tytułu nieodprowadzonej akcyzy z tytułu nielegalnego użycia olejów odpadowych jako paliw opałowych (przy założeniu spalania minimum ok. 100 tys. m³ odpadu

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: „k.p.a.”.

⁴⁷ Dalej: „jst”.

⁴⁸ Wykazany w przekazanym przez DZPŚ zestawieniu wniosków o interwencje wpływających do GIOŚ za pośrednictwem formularza internetowego „zgłoś interwencję” w 2024 r., w pozycji lp. 8403.

⁴⁹ W okresie od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

⁵⁰ L.dz. 28/LW/2020 z 17 kwietnia 2020 r. oraz L.dz. 38/2020/LW z 18 czerwca 2020 r.

⁵¹ dalej: „POPiHN”.

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).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. I uioś do zadań IOŚ należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu poś w zakresie przestrzegania przepisów uod.

Główny Inspektor w odpowiedzi⁵² na pismo POPiHN z 17 kwietnia 2020 r. poinformował, że nie uznaje za zasadne podjęcia działań kontrolnych, mających na celu weryfikację podmiotów wpisanych do wojewódzkich wykazów stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz wojewódzkich wykazów przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów prowadzonych przez marszałków województw w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązku rejestracji w BDO oraz zgodnego z obowiązującymi przepisami gospodarowania olejami odpadowymi pozyskanymi w toku ich działalności, gdyż przedmiotowe kontrole były na bieżąco realizowane przez wioś.

Jak jednak wynika z ww. raportu bieżące kontrole realizowane przez wioś nie doprowadziły do prawidłowego gospodarowania olejami odpadowymi.

(akta kontroli str. 159-299, 1035-1057, 1073-1083, 1153)

Na pytanie dotyczące przyczyn niepodjęcia działań kontrolnych i niezaplanowania cykli kontrolnych dotyczących olejów odpadowych, Główny Inspektor⁵³ wyjaśnił: „nie mam dostępu do korespondencji dotyczącej kontroli (...) samego faktu po okresie ponad blisko pięciu lat zwyczajnie nie pamiętam”.

(akta kontroli str. 1165-1168)

Były Dyrektor DP, który z upoważnienia Głównego Inspektora zajął stanowisko w odpowiedzi na wyżej wymienione pismo POPiHN, wyjaśnił, że „Niemożność zapoznania się z odpowiedzią (...) oraz dokumentacją źródłową, która stanowiła podstawę sporządzenia odpowiedzi, a także znaczny upływ czasu od jej podpisania przeze mnie – powodują, że dziś nie posiadam żadnej wiedzy w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 1169-1173)

Zdaniem NIK niezaplanowanie działań, na przykład w postaci cyklu kontrolnego, w celu weryfikacji wywiązywania się określonych podmiotów z przestrzegania przepisów w zakresie gospodarki olejami odpadowymi, w szczególności pod kątem ryzyk wskazanych w ww. raporcie, nie sprzyjało ograniczeniu wymienionych w tym dokumencie niekorzystnych zjawisk przede wszystkim w zakresie unikania procesów pełnego recyklingu olejów odpadowych oraz nielegalnego ich spalania, co NIK ocenia jako nierzetelne.

2. Wszystkie 10 wniosków o interwencję, nadesłanych do GIOŚ za pośrednictwem formularza internetowego „zgłoś interwencję”, objętych szczegółowym badaniem zostało załatwionych przez DZPŚ, co było niezgodne z rozdziałem 1. § 3 oraz rozdziałem 2. § 1 i 2 zarządzenia nr 8/2020.

Stosownie do rozdziału 1. § 3 zarządzenia nr 8/2020 zadania dotyczące przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków w GIOŚ realizuje lub koordynuje DP. Ponadto DP prowadzi m.in. ewidencję skarg, wniosków i petycji wpływających do GIOŚ oraz rozpatruje lub przekazuje je do rozpatrzenia

⁵² Pismo z 10 lipca 2020 r., znak: DP/4170/03-15/467/2020/jse.

⁵³ W okresie od 1 listopada 2018 r. do 28 lipca 2020 r.

zgodnie z właściwością komórkom organizacyjnym GIOŚ lub według właściwości innym instytucjom. Na podstawie rozdziału 2. § 1 i 2 zarządzenia nr 8/2020 skargi, wnioski i petycje rejestrowane są w jednym zbiorze prowadzonym w DP, sprawy wpływające do GIOŚ są niezwłocznie przekazywane do DP w celu rejestracji, a następnie rozpatrywane przez DP albo przekazywane zgodnie z kompetencjami do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej GIOŚ w celu ich rozpatrzenia, wraz z aktami sprawy. Ponadto w przypadku, gdy GIOŚ jest niewłaściwy w sprawie, DP niezwłocznie przekazuje skargę lub wniosek do organu właściwego w sprawie.

Dyrektor DZPS i dyrektor DP wyjaśnili, że: „Biorąc pod uwagę zadania, które realizowane są przez Departament Zwalczania Przestępczości Środowiskowej (DZPS), zasadnym było powierzenie obsługi wpływających zgłoszeń pracownikom tego departamentu, którzy mają odpowiednie doświadczenie i kompetencje. Każde ze zgłoszeń musi zostać przeanalizowane pod kątem możliwości wykorzystania go jako informacji o potencjalnym przestępstwie bądź wykroczeniu przeciwko środowisku. Taka organizacja tego procesu skraca czas obsługi wpływających zgłoszeń wewnątrz instytucji”. Dyrektor DP dodała, że zarządzenie nr 8/2020 „zostało przygotowane i podpisane przed wdrożeniem możliwości składania wniosków za pośrednictwem ww. formularza oraz aplikacji mObywatel. Wobec powyższego, zidentyfikowano potrzebę uaktualnienia zarządzenia nr 8/2020”.

(akta kontroli str. 659-660, 664-666, 672-719, 965-969)

Powyższe wyjaśnienia nie podważają istoty stwierdzonej nieprawidłowości, lecz przeciwnie – potwierdzają wystąpienie w GIOŚ działań niezgodnych z zarządzeniem nr 8/2020. Tym samym Główny Inspektor nie zagwarantował funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (*vide* art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp), nie dochował bowiem standardu kontroli zarządczej A.3 *Struktura organizacyjna*⁵⁴ załącznika do komunikatu nr 23 MF.

3. Wewnętrzne regulaminy organizacyjne: DZPS z 25 września 2023 r. i 28 marca 2024 r. oraz DP z 21 maja 2024 r., były niezgodne z rozdziałem 1. § 3 ust. 1 zarządzenia nr 8/2020.

W wewnętrznych regulaminach organizacyjnych:

- DZPS z 25 września 2023 r. oraz z 28 marca 2024 r. – wskazano Zespół ds. obsługi formularza i prewencji, do zadań którego należała obsługa formularza „zgłoś interwencję”;
- DP z 21 maja 2024 r. – wprowadzono postanowienie wyłączające rozpatrywanie, koordynowanie lub przekazywanie przez DP wniosków wpływających do GIOŚ za pośrednictwem ww. formularza zgłoszeniowego,

pomimo że zgodnie z rozdziałem 1. § 3 ust. 1 zarządzenia nr 8/2020 zadania dotyczące przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania skarg, wniosków w GIOŚ realizuje lub koordynuje DP.

Dyrektor Generalny GIOŚ powierzenie DZPS obsługi formularza i wpływających zgłoszeń uzasadnił zakresem zadań realizowanych przez pracowników tego departamentu, ich doświadczeniem i kompetencjom. Ponadto wyjaśnił, że: „Postanowienie wyłączające rozpatrywanie, koordynowanie lub przekazywanie przez Departament Prawny wniosków wpływających do GIOŚ za pośrednictwem

⁵⁴ Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

Formularza zgłoszeniowego (...), zostało wprowadzone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Prawnego z 21 maja 2024 r. z uwagi na to, że obsługa formularza «Zgłoś interwencję» została wskazana w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Departamentu Zwalczania Przystępczości Środowiskowej z dnia 25 września 2023 r. i z dnia 28 marca 2024 r. jako zadanie Zespołu ds. Obsługi Formularza i Prewencji DZPS. Jednocześnie należy wyjaśnić, że zarządzenie nr 8/2020 (...) zostało przygotowane i podpisane przed wdrożeniem możliwości składania wniosków za pośrednictwem Formularza zgłoszeniowego (...). Wobec powyższego, zidentyfikowano potrzebę uaktualnienia zarządzenia nr 8/2020 (...) by jego postanowienia były spójne z brzmieniem ww. regulaminów wewnętrznych DP i DZPS".

Dyrektor DZPS wyjaśniła, że: „Biorąc pod uwagę zadania, które realizowane są przez Departament Zwalczania Przystępczości Środowiskowej (DZPS), zasadnym było powierzenie obsługi wpływających zgłoszeń pracownikom tego departamentu, którzy mają odpowiednie doświadczenie i kompetencje. Każde ze zgłoszeń musi zostać przeanalizowane pod kątem możliwości wykorzystania go jako informacji o potencjalnym przestępstwie bądź wykroczeniu przeciwko środowisku. (...) Ze względu na rosnącą popularność formularza wśród obywateli i późniejsze wprowadzenie go do aplikacji mObywatel (w październiku 2022 roku), stale rośnie liczba wpływających zgłoszeń”.

Dyrektor DP wyjaśniła, że: „Taka organizacja tego procesu skracza czas obsługi wpływających zgłoszeń wewnątrz instytucji. Jednocześnie należy wyjaśnić, że zarządzenie nr 8/2020 (...) zostało przygotowane i podpisane przed wdrożeniem możliwości składania wniosków za pośrednictwem ww. formularza oraz aplikacji mObywatel. Wobec powyższego, zidentyfikowano potrzebę uaktualnienia zarządzenia nr 8/2020”.

Złożone wyjaśnienia potwierdzają brak spójności wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DP i DZPS oraz zarządzenia nr 8/2020. Tym samym Główny Inspektor nie zapewnił dochowania standardu kontroli zarządczej A.3 *Struktura organizacyjna*⁵⁵ oraz C.10 *Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej*⁵⁶ załącznika do komunikatu nr 23 MF.

W trakcie kontroli NIK w zarządzeniu nr 8/2020 Główny Inspektor wprowadził zmianę⁵⁷, zgodnie z którą to DP rozpatruje albo przekazuje skargi, wnioski i petycje do rozpatrzenia, zgodnie z właściwością, organom administracji rządowej lub samorządowej oraz innym instytucjom, z wyjątkiem wniosków wpływających do GIOŚ za pośrednictwem formularza zgłoszeniowego oraz aplikacji mObywatel, będących we właściwości DZPS.

(akta kontroli str. 302-416, 478-491, 585-607, 659-660, 664-666, 758-762, 788-793, 965-969)

4. Wniosek (jeden z 10 objętych badaniem szczegółowym) lp. 8403 z 7 maja 2024 r., dotyczący nielegalnego postępowania z olejami odpadowymi, został przekazany

⁵⁵ Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

⁵⁶ Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

⁵⁷ Zarządzeniem nr 15/2024 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 13 sierpnia 2024 r. zmieniającym zarządzenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami, petycjami, interwencjami, interpelacjami poselskimi i senatorskimi w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

Burmistrzowi Gminy Zagórz 21 maja 2024 r., tj. siedem dni po upływie terminu określonego w art. 243 k.p.a.

Dyrektor DZPS wyjaśniła, że „Liczba zgłoszeń w pierwszym półroczu 2024 r. przekroczyła 11 tysięcy. Dodatkowo, po tzw. długim weekendzie majowym, tj. 1-5 maja 2024 r. nastąpiło «nawarstwienie» zgłoszeń z tego czasu i dni następujących po nim. Biorąc pod uwagę liczbę pracowników oraz dużą ilość zgłoszeń, zgłoszenie o numerze 8403 zostało zarejestrowane, zgodnie z kolejnością wpływu, dopiero po 15 maja, natomiast przekazanie sprawy odbyło się 21 maja, tj. 6 dni później”.

(akta kontroli str. 704-707, 659-660, 1061-1062)

Zdaniem NIK przedstawione w wyjaśnieniu okoliczności, jakkolwiek potwierdzają wyjątkowość stwierdzonej sytuacji, nie zwalniały Głównego Inspektora z obowiązku takiego zorganizowania pracy w GIOŚ, w tym przypadku w DZPS, aby możliwe było zapewnienie terminowego realizowania wszystkich wniosków, w szczególności z uwzględnieniem okresów przerw w działalności urzędu wynikających z dni ustawowo wolnych od pracy, czy z zaplanowanymi urlopami pracowników. Tym samym Główny Inspektor nie zagwarantował funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem jest w szczególności zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (vide art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp), nie dochował bowiem standardu kontroli zarządczej określonego A.3 *Struktura organizacyjna*⁵⁸ załącznika do komunikatu nr 23 MF.

5. W corocznych informacjach o realizacji zadań IOŚ za 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r. w danych dotyczących podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych każdorazowo Główny Inspektor wykazał dwa podmioty, które zgodnie z rejestrem BDO nie były uprawnione do prowadzenia takiej działalności. Ponadto w Informacji za 2021 r. liczbę podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych Główny Inspektor zawyżył o jeden podmiot (wskazał 17 podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych, podczas gdy kontrola wykazała 16 takich podmiotów).

W efekcie Główny Inspektor przedłożył Ministrowi Klimatu i Środowiska w ww. zakresie dane niezgodne ze stanem rzeczywistym.

..., wykazana we wszystkich badanych sprawozdaniach WIOŚ w Katowicach jako podmiot prowadzący regenerację olejów odpadowych (Tabela nr 30d. Wykaz podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych), wg rejestru BDO przetwarzała te odpady w procesie R12 *Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11*, którego nie należy traktować jako recyklingu/regeneracji tych odpadów. Podobnie w przypadku wykazanego w sprawozdaniu WIOŚ w Szczecinie podmiotu prowadzącego regenerację olejów odpadowych, tj. ..., w odniesieniu do którego w rejestrze BDO brak było informacji o prowadzeniu przez ten podmiot procesu recyklingu olejów odpadowych.

Główna Inspektor wyjaśniła, że „dane dotyczące postępowania z olejami odpadowymi przekazywane przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (WIOŚ) w informacjach o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) na obszarze województwa, o których mowa w art. 5 ust. 4 pkt 5 uioś były

⁵⁸ Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

weryfikowane przez GIOŚ poprzez ustalenie poprawności danych liczbowych. (...) podmioty:

— [REDACTED],
— [REDACTED]

zostały uwzględnione w liczbie podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych podanej w Informacjach o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska za lata 2020-2023 w przekazanych Ministrowi Klimatu i Środowiska, ponieważ ujęte były w sprawozdaniach WIOŚ”.

Odnosząc się do liczby podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych, Dyrektor DKO oświadczył, że rozbieżności wynikają z nieprecyzyjnych informacji otrzymanych w przekazanym do GIOŚ sprawozdaniu Pomorskiego WIOŚ. Odnosząc się do żądania od WIOŚ przekazania korekt sprawozdań w przypadku zidentyfikowania w nich błędnych danych, podał natomiast, że „Wszelkie nieścisłości, w przypadku zidentyfikowania błędnych danych dotyczących postępowania z olejami odpadowymi przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, dotychczas były wyjaśniane telefonicznie bądź na zasadzie autokontroli”.

Powyższe wyjaśnienia nie podważają istoty stwierdzonej nieprawidłowości, przeciwnie – potwierdzają, że Główny Inspektor w informacjach o realizacji zadań IOŚ za lata 2020-2023 uwzględniał niezaweryfikowane dane dotyczące liczby podmiotów prowadzących regenerację olejów odpadowych, w tym podmiotów, które zgodnie z rejestrem BDO nie były uprawnione do prowadzenia regeneracji olejów odpadowych. Zdaniem NIK postępowanie takie należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str. 731-735, 768-770, 977-986, 1025-1029, 1058-1060, 1073-1083)

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. Spowodowanie, w ramach kierowania IOŚ, podjęcia adekwatnych działań kontrolnych przez organy IOŚ w związku z zawartymi, w raporcie UN Global Compact Network Poland oraz pismach POPIHN, informacjami o nieprawidłowościach w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.
2. Wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w celu zapewnienia:
 - a) terminowego rozpatrywania wniosków w zakresie gospodarki olejami odpadowymi;
 - b) rzetelnej weryfikacji danych o podmiotach gospodarujących olejami odpadowymi, ujmowanych w informacjach o realizacji zadań IOŚ.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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, 2 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/