



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KATOWICACH

LKA.410.13.1.2024

Urząd Marszałkowski
Województwa Śląskiego w Katowicach
Kancelaria ogólna

Wpt. dn. 18-10-2024

Nr rkp. 120558/24

Przyjął: Magdalena Porańska

Pan
Wojciech Saługa
Marszałek Województwa Śląskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
ul. Ligonia 46
40-037 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/040 Postępowanie z olejami odpadowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ¹ , ul. Ligonia 46, 40-037 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saluga Marszałek Województwa Śląskiego od dnia 6 maja 2024 r. Poprzednio od 21 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r. funkcję Marszałka Województwa Śląskiego sprawował Jakub Chelstowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. do 30 września 2024 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/104/2024 z 8 maja 2024 r. Jerzy Horodecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/105/2024 z 8 maja 2024 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Województwa Śląskiego realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ opracował *Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego na lata 2016-2022*⁵, sporządził sprawozdanie z jego realizacji za lata 2020-2022, a także wykonywał szereg innych zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką olejami odpadowymi⁶. Należało do nich m.in. prowadzenie i aktualizowanie bazy danych o odpadach⁷, zamieszczanie w ww. bazie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz kontrolowanie przedsiębiorców pod kątem przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, ustawy o odpadach oraz wymogów wynikających z wydanych im decyzji administracyjnych.

Kontrola realizacji tych zadań w odniesieniu do gospodarowania olejami odpadowymi wykazała, że zadania te zrealizowano nie w pełni prawidłowo i rzetelnie.

W PGOWŚ przyjętym w kwietniu 2017 r. zapisy dotyczące kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami w odniesieniu do olejów odpadowych⁸ miały charakter wymagań lub postulatów dotyczących warunków osiągnięcia założonych celów, jednakże bez wskazania do jakich podmiotów są skierowane. Nie podano tam – wbrew zapisom zawartym w art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach – rozwiązań dotyczących olejów odpadowych, nie określono polityki w zakresie gospodarki tymi odpadami wraz z planowanymi technologiami i metodami, lub polityki w zakresie postępowania z odpadami powodującymi problemy w gospodarowaniu odpadami, ani nie odniesiono się do potrzeby określenia kryteriów lokalizacji obiektów przeznaczonych do gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji do przetwarzania odpadów.

Sprawozdanie z realizacji PGWOŚ za lata 2020-2022 sporządzono w grudniu 2023 r., jednakże nie zawarto w nim oceny osiągnięcia celów dotyczących olejów odpadowych wskazanych w PGOWŚ⁹, mimo że zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o odpadach sprawozdanie to zawierać powinno informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

Treść sprawozdania wskazywała na brak danych o recyklingu olejów odpadowych, natomiast faktycznie masa olejów odpadowych poddanych recyklingowi wynosiła zero, co wynikało m.in. z informacji przekazywanych w sprawozdaniach rocznych przez podmioty zobowiązane i gromadzonych w BDO. W sprawozdaniu znalazło się stwierdzenie, że w okresie sprawozdawczym oleje odpadowe przetwarzano w dwóch instalacjach do recyklingu, jednakże nie oparto go na danych o faktycznej masie poddanej temu procesowi, ponieważ w latach 2020-2022 podmioty posiadające te

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

⁵ Zwany dalej PGOWŚ.

⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o odpadach pod tym pojęciem rozumie się wszelkie mineralne lub syntetyczne oleje smarowe lub przemysłowe, które przestały się nadawać do użytku, do jakiego były pierwotnie przeznaczone, w szczególności zużyte oleje z silników spalinowych i oleje przekładniowe, oleje smarowe, oleje turbinowe oraz oleje hydrauliczne.

⁷ Dalej: BDO

⁸ Takie jak: intensyfikacja monitoringu prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, podjęcie akcji edukacyjno-informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania olejami odpadowymi, podjęcie działań w zakresie rozwoju systemów zbierania olejów odpadowych z uwzględnieniem źródeł rozproszonych.

⁹ Takich jak: a) osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku odpadów powstałych z olejów odpadowych na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%; b) wzrost poziomu recyklingu preparatów smarowych do co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do co najmniej 50% w 2020 r.; c) zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych; d) dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych.

instalacje nie prowadziły recyklingu olejów odpadowych i nie wykazywały recyklingu w swoich sprawozdaniach, a stan ten potwierdziły w złożonych kontrolerom wyjaśnieniach¹⁰. Z kolei przywołane w sprawozdaniu za lata 2020-2022 informacje o masach olejów odpadowych poddanych odzyskowi, wynoszące odpowiednio 4 070,77 Mg, 4 852,51 Mg i 4 569,29 Mg, nie były uwzględnione do wyliczenia założonego celu ich odzysku (50%), gdyż dotyczyły procesu odzysku we wszystkich instalacjach na obszarze województwa, a nie poziomu odzysku olejów oczekiwanego od podmiotów wprowadzających oleje smarowe na rynek krajowy. Sporządzając sprawozdanie nie odniesiono także ww. mas olejów odpadowych poddawanych odzyskowi do mas olejów smarowych i przemysłowych wprowadzanych na rynek, gdyż Urząd nie dysponował danymi, w jakiej części stają się one odpadami. W zamieszczonej w sprawozdaniu tabeli¹¹ w odniesieniu do poziomu odzysku i recyklingu (regeneracji) olejów odpadowych zawarto zapis o braku danych za lata 2020-2022, co zgodne było z raportami przekazanymi przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, jednakże dane dostępne Marszałkowi Województwa ze sprawozdań składanych przez podmioty zobowiązane wskazywały, że nie dokonywały one recyklingu ani odzysku olejów odpadowych, co wiązało się z zobowiązaniem do naliczenia i zapłaty opłaty produktowej. Tak więc wzmianki o braku danych o ilościach olejów odpadowych poddanych recyklingowi i odzyskowi stały w kolizji z informacjami znanymi organowi z urzędu z racji zatwierdzania sprawozdań przedsiębiorców deklarujących brak jakiegokolwiek recyklingu i odzysku. Wobec powyższych faktów, w sprawozdaniu należało zawrzeć zapisy o niezrealizowaniu celów:

- a) osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku odpadów powstałych z olejów odpadowych na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35% oraz
- b) wzrost poziomu recyklingu preparatów smarowych do co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do co najmniej 50% w 2020 r.

Z kolei w odniesieniu do celów:

- c) zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych oraz
- d) dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych,

w sprawozdaniu nie podano stopnia ich osiągnięcia, gdyż Urząd nie monitorował tych działań uznając, że są to obowiązki spoczywające na przedsiębiorcach. Zdaniem NIK, przyjęcie w PGOWŚ ww. dwóch celów i brak jakichkolwiek działań w zakresie monitorowania ich realizacji było działaniem nierzetelnym.

Kontrola realizacji zadań związanych z wprowadzaniem do BDO wniosków przedsiębiorców wykazała, że na 52 przeanalizowane wnioski 43 zostały zweryfikowane pod względem zgodności formalnej i wpisanych do rejestru w terminie 30 dni od ich otrzymania, co zgodne było z wymogiem określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach. Dziewięć wniosków wpisano do bazy po upływie od 42 do 113 dni od daty ich otrzymania, co naruszało ww. wymóg.

Spośród 88 sprawozdań o wysokości należnej opłaty produktowej za lata 2019-2022 77 sprawozdań zweryfikowano do 30 września następnego roku po okresie sprawozdawczym, co zgodne było z wymogiem zawartym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, a 11 z niedochowaniem tego terminu, z tego siedem sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców terminowo zweryfikowano od 20 do 405 dni po terminie 30 września, a cztery sprawozdania złożone później niż 30 marca roku następnego zweryfikowano po upływie od 93 do 777 dni od ich wpływu do Urzędu¹².

¹⁰ Na żądania skierowane na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹ Nr 62 Informacje o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami na terenie województwa w latach 2020-2022.

¹² W wyliczeniu uwzględniono przysługujący organowi półroczny okres na weryfikację sprawozdania (183 dni).

W zakresie weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami stwierdzono, że w 69 przypadkach, spośród 120 objętych próbą sprawozdań za lata 2019-2022, weryfikacji dokonano w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. do 30 września następnego roku. Natomiast 51 sprawozdań zweryfikowano po upływie od sześciu do 838 dni po ww. terminie, w tym 30 sprawozdań za 2019 r. zweryfikowano po terminie z uwagi na przesunięcie terminu złożenia tych sprawozdań przez przedsiębiorców do 30 listopada 2020 r. oraz udostępnienie narzędzia informatycznego (modułu sprawozdawczego) pod koniec listopada 2020 r.

Stwierdzone opóźnienia dotyczące weryfikacji danych zamieszczanych w BDO były spowodowane czynnikami niezależnymi od Urzędu, takimi jak m.in. uzyskaniem przez pracowników Urzędu dostępu do narzędzi informatycznych służących do obsługi bazy danych dopiero od drugiej połowy listopada 2020 r., znaczną liczbą składanych i wycofywanych przez przedsiębiorców wniosków oraz dużą liczbą błędów w składanych wnioskach, a także stanem pandemii COVID-19.

Marszałek Województwa nie identyfikował podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis do rejestru podmiotów, co uzasadniono tym, że przepisy ustawy o odpadach nie upoważniały Marszałka Województwa do podejmowania działań administracyjnych wobec podmiotów, które mimo ciążącego na nich obowiązku nie złożyły wniosków o wpis. Zdaniem NIK, było to działaniem nierzetelnym, gdyż zgodnie z postanowieniami art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³ do kompetencji Marszałka Województwa należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością, co oznacza, że regulacja ta umożliwia podejmowanie działań mających na celu identyfikowanie podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis w BDO. Argumentacji tej przeczy również fakt, że zagadnienia związane z wywiązywaniem się przez przedsiębiorców z obowiązków wynikających z ustawy o odpadach były przedmiotem kontroli realizowanych przez Marszałka Województwa właśnie na podstawie art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, lecz jedynie w podmiotach, które w ww. rejestrze figurowały.

W okresie objętym kontrolą prawidłowo realizowano zadania w zakresie prowadzenia i aktualizowania repozytorium BDO, tj. na bieżąco zamieszczano w nim kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami.

W okresie od 2020 r. do I półrocza 2024 r. upoważnieni pracownicy Urzędu przeprowadzili zgodnie z planem 129 kontroli podmiotów gospodarujących olejami odpadowymi, których przedmiotem było m.in. przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy o odpadach, zapisów wynikających z wydanych decyzji administracyjnych, prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów. Organ rzetelnie monitorował realizację wniosków pokontrolnych.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm. Dalej: Prawo ochrony środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór nad realizacją działań w zakresie gospodarki olejami odpadowymi

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał PGOWŚ na lata 2016-2022, przyjęty przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą z dnia 24 kwietnia 2017 r.¹⁴. Zagadnienia dotyczące opracowania ww. planu zostały objęte odrębną kontrolą NIK nr P/23/039 *Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu*, której wyniki zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z marca 2024 r. (znak LKA.410.27.3.2023).

Odnosnie odpadów niebezpiecznych jakimi są oleje odpadowe PGOWŚ zawierał informacje i dane dotyczące: a) analizy stanu gospodarki odpadami; b) prognozy zmian w zakresie gospodarki odpadami; c) celów w zakresie gospodarki odpadami; d) kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami; e) monitoringu zaplanowanych działań i wskaźników monitorowania PGOWŚ. I tak:

Ad. a) Treść PGOWŚ dotycząca olejów odpadowych¹⁵ obejmowała m.in. informacje o głównych źródłach pochodzenia odpadów (zużyte oleje z silników i przekładni pochodziły z motoryzacji i przemysłu), dane za 2014 r. o masie wytworzonych odpadów (w podziale na kody) oraz ich odzysku i unieszkodliwianiu, które wskazywały, że 12,6 tys. Mg wytworzonych odpadów poddano odzyskowi, a 338 Mg unieszkodliwieniu. W PGOWŚ wskazano, że w odniesieniu do tych odpadów nie istnieje jednolity system ich zbierania, a działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania prowadzą wyspecjalizowane firmy, a na obszarze województwa śląskiego w 2014 r. funkcjonowały dwie instalacje do regeneracji zużytych olejów o łącznej mocy przerobowej 13 tys. Mg na rok, a sześciu posiadaczy odpadów posiadało zezwolenie na prowadzenie odzysku lub unieszkodliwiania olejów odpadowych. Zidentyfikowane w dokumencie problemy dot. olejów odpadowych to:

- brak wystarczająco rozwiniętego systemu zbierania olejów odpadowych z małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych,
- mała świadomość ekologiczna dot. olejów odpadowych skutkująca spalaniem ich w piecach, wylewaniem do kanalizacji lub ziemi,
- brak monitoringu prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, nieodpowiednia jakość olejów odpadowych uniemożliwiająca ich regenerację,
- ryzyko nieosiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu z uwagi na uwzględnienie w tej grupie odpadów również preparatów smarowych.

Ad. b) Odnosnie prognoz dotyczących olejów odpadowych¹⁶, zaliczanych do odpadów niebezpiecznych, przedstawiono dane, że ich masa w latach 2011-2014 wzrosła z 28,3 do 29,9 tys. Mg, zawarto prognozę dalszego wzrostu tej masy z uwagi na systematyczny wzrost liczby pojazdów i ciągników oraz maszyn i urządzeń, a także wzrost udziału olejów syntetycznych w stosunku do olejów mineralnych. Prognozowana masa wytworzonych olejów odpadowych w latach 2016-2028 wyniosła: na 2016 r. - 30,7 tys. Mg, na 2018 r. - 31,56 tys. Mg, na 2020 r. - 32,45 tys. Mg, na 2022 r. - 33,36 tys. Mg, a na 2028 r. - 36,27 tys. Mg.

Ad. c) Założone do roku 2022 cele w zakresie gospodarki olejami odpadowymi¹⁷ to: a) osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku odpadów powstałych z olejów odpadowych na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako

¹⁴ Nr V/37/7/2017.

¹⁵ Zawarta w pkt 3.4.2 na str. od 63 do 66 PGOWŚ.

¹⁶ Pkt 4.3 strony od 109 do 110 PGOWŚ.

¹⁷ Pkt 5.3.2 str. 120 PGOWŚ.

regeneracja na poziomie co najmniej 35%; b) wzrost poziomu recyklingu preparatów smarowych do co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do co najmniej 50% w 2020 r.; c) zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych; d) dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych.

Ad. d) W rozdziale kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami w punkcie w odniesieniu do olejów odpadowych¹⁸ zawarto wymagania dotyczące osiągnięcia założonych celów, tj.: intensyfikację monitoringu prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi, podjęcie akcji edukacyjno-informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania olejami odpadowymi, podjęcie działań w zakresie rozwoju systemów zbierania olejów odpadowych z uwzględnieniem źródeł rozproszonych. W rozdziale dotyczącym kształtowania systemu gospodarki odpadami niebezpiecznymi i pozostałymi¹⁹ wskazano dopuszczalne sposoby gospodarowania odpadami, które w odniesieniu do olejów odpadowych stanowiły, że wprowadzający oleje obowiązani są do uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, a obowiązek ten mogą wykonać samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku. Ponadto stwierdzono, że oleje odpadowe zbiera się i magazynuje selektywnie wg wymagań wynikających ze sposobu ich przemysłowego wykorzystania lub unieszkodliwiania, zebrane w ten sposób oleje powinny być w pierwszej kolejności poddawane procesom regeneracji. Inne sposoby odzysku i unieszkodliwiania mogą być stosowane w przypadku, gdy wysoki stopień zanieczyszczenia olejów wyklucza ich regenerację.

W dokumencie zawarto stwierdzenie²⁰, że na podstawie dostępnych w Wojewódzkim Systemie Odpadowym informacji oraz analizy istniejącego stanu nie ma konieczności budowy nowych instalacji do przetwarzania odpadów niebezpiecznych jakimi są m.in. oleje odpadowe, gdyż moc przerobowa istniejących instalacji na terenie województwa śląskiego jest wystarczająca.

Wskaźniki monitorowania PGOŚW oraz wskazania ich pożądanego trendu w odniesieniu do poszczególnych rodzajów odpadów zawarto w pkt 10.3²¹. W poz. 35. tabeli 10.3-1 odnoszącej się do olejów odpadowych jako wskaźnik monitorowania podano poziom odzysku olejów odpadowych, jednostkę pomiaru – procent (%), a pożądaną – wzrost (wektor skierowany ukośnie w górę).

W załączniku II do PGOŚW wymieniono dwie instalacje regeneracji olejów odpadowych działające w województwie śląskim²² stosujące procesy R9 (powtórna rafinację lub inne sposoby ponownego użycia olejów)²³.

(akta kontroli str. 423-454)

Nieprawidłowości dot. postanowień PGOWŚ odnoszących się do olejów odpadowych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (poz. 1)*.

2. Sprawozdanie z realizacji PGOŚW za lata 2020-2022 zostało przedłożone przez Zarząd Województwa Śląskiego 12 grudnia 2023 r. Sejmikowi Województwa Śląskiego oraz Ministrowi Klimatu (uchwała nr 2639/471/VI/2023).

Przy opracowaniu ww. sprawozdania w zakresie gospodarki olejami odpadowymi wykorzystywane były informacje pozyskane z BDO zawarte w raportach

¹⁸ Pkt 6.3.2 str. 138 PGOWŚ.

¹⁹ Pkt 6.5 str. 143 PGOWŚ.

²⁰ Str. 146

²¹ Str. od 215 do 218.

²² W Gliwicach i Dąbrowie Górniczej.

²³ <https://www.slaskie.pl/content/gospodarka-odpadami>

wygenerowanych przez Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie²⁴ aktualne na dzień 17 lipca 2023 r. oraz 25 sierpnia 2023 r.

Sprawozdanie zostało wykonane w oparciu o wytyczne do opracowania sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z lipca 2017 r.²⁵

W sprawozdaniu zawarto następujące informacje i dane dotyczące olejów odpadowych:

- masa wytworzonych odpadów stanowiących oleje odpadowe wyniosła w 2020 r. - 8.808 Mg, w 2021 r. - 12.649 Mg, a w 2022 r. - 18.236 Mg,
- masa poddanych odzyskowi olejów odpadowych, których suma wyniosła w 2020 r. - 4.070,77 Mg, w 2021 r. - 4.852,51 Mg, a w 2022 r. - 4.569,29 Mg,
- w tabeli 12 (str. 34) wykazano następującą liczbę instalacji do przetwarzania olejów odpadowych na terenie województwa śląskiego: dwie instalacje do recyklingu, sześć (w latach 2020 i 2021) i siedem (w 2022 r.) instalacji do odzysku, dwie instalacje do unieszkodliwiania,
- w wykazie instalacji do regeneracji olejów odpadowych²⁶ ujęto dwie instalacje²⁷ prowadzące proces R9 oraz zawarto dane o masie przetworzonych w nich odpadów za lata 2020-2022,
- W sprawozdaniu nie podano²⁸ danych o masie odpadów poddanych recyklingowi oraz przygotowanych do ponownego użycia, a w tabeli 62 *Informacje o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami na terenie województwa w latach 2020-2022* w poz. 56 i 57²⁹ zawarto wzmianki o braku danych procentowych wielkości poziomu odzysku i recyklingu (regeneracji) olejów odpadowych za lata 2020-2022.

(akta kontroli str. 136-147)

Nierzetelne zapisy w sprawozdaniu z realizacji PGOŚW za lata 2020-2022 oraz brak informacji nt. osiągnięcia celów dotyczących olejów odpadowych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (poz.2)*.

3. Wskazane w art. 80 ust. 1 ustawy o odpadach zadanie prowadzenia i aktualizowania BDO realizował Referat ds. opłat za korzystanie ze środowiska i wniosków BDO mieszczący się w strukturze Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami³⁰ baza ta prowadzona była w systemie teleinformatycznym w postaci elektronicznej. Wnioski do BDO składane były przy użyciu rejestrowego formularza elektronicznego za pośrednictwem strony internetowej. Również pisma w sprawach dotyczących wpisu do rejestru, zmiany wpisu w rejestrze oraz wykreślenia z rejestru doręczane były stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Według danych przekazanych Urzędowi³¹ przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, liczby podmiotów działających na terenie województwa śląskiego objętych rejestrem w zakresie gospodarki olejami odpadowymi za lata 2020-2024 przedstawiały się następująco:

- łączna liczba podmiotów objętych rejestrem w zakresie gospodarki olejami odpadowymi za lata 2020-2024 - 18 889,

²⁴ Zwany dalej IOS-PIB.

²⁵ Opracowane przez Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska

²⁶ Str. 175.

²⁷ W Gliwicach i Dąbrowie Górniczej.

²⁸ Tabela 11 Masa wytworzonych, poddanych procesom recyklingu i odzysku oraz unieszkodliwionych olejów odpadowych (...) str. 33 sprawozdania.

²⁹ Str. 317.

³⁰ Art. 49 ustawy o odpadach.

³¹ Urząd wystąpił o te dane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska w dniu 20 maja 2024 r.

- liczba wytwórców odpadów zobowiązanych do prowadzenia ewidencji odpadów niepodlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia na wytworzenie odpadów albo pozwolenia zintegrowanego z grupy 13 - 13 169,
- liczba podmiotów wpisywanych do rejestru z urzędu lub dokonujących aktualizacji wpisu, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy o odpadach - jeden,
- liczba przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty (oleje, preparaty smarowe) - 2 230,
- liczba podmiotów transportujących odpady z grupy 13. - 2 335,
- liczba sprzedawców odpadów z grupy 13 - 494,
- liczba pośredników w obrocie odpadami z grupy 13 - 660.

(akta kontroli str. 15, 16, 167-168)

Realizację zadań w zakresie prowadzenia i aktualizowania BDO w odniesieniu do spraw dotyczących gospodarki olejami odpadowymi skontrolowano na próbie 30 podmiotów³² składających wnioski do BDO w okresie od początku 2020 r. do końca I półrocza 2024 r.³³ W wyniku kontroli ww. próby ustalono, co następuje:

- wpisów w BDO dokonano po upływie od zera do 113 dni, średnio po ok. 17 dniach, a w przypadkach dziewięciu wniosków wpisów dokonano po upływie więcej niż 30 dni, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (poz. 3)*,
- 15 przedsiębiorców działało poprzez pełnomocników, w przypadku wszystkich pełnomocnictw zweryfikowano wniesienie przez stronę opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa (17 zł),
- osiem wniosków wiązało się z obowiązkiem wniesienia opłaty rejestrowej, a 16 opłaty rocznej,
- zakres przedmiotowych objętych próbą wniosków dotyczył przede wszystkim: zmian miejsc prowadzenia działalności, zakresu (kodów) odpadów zgłoszonych w dziale XII (wytworzenie odpadów), dziale VII (transport odpadów) oraz zgłoszeń miejsc prowadzenia działalności.

(akta kontroli str. 148-153)

4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie identyfikował podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis do rejestru podmiotów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (poz. 4)*.

5. Prowadzenie i aktualizowanie przez Marszałka Województwa Repozytorium BDO zostało objęte badaniem próby 30 podmiotów wytwarzających w latach 2020-2023³⁴ największe ilości olejów odpadowych. W toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in., że:

- w Repozytorium BDO umieszczono łącznie 24 decyzje administracyjne, które zostały wydane w latach 2020-2024 i dotyczyły gospodarki olejami odpadowymi, z tego:
 - 4 decyzje zostały przekazane przez prezydentów miast,
 - 20 decyzji zostało wydanych przez Marszałka Województwa,
- wszystkie decyzje zostały umieszczone w repozytorium BDO w formie elektronicznej,

³² Wybranych losowo spośród podmiotów gospodarczych wytwarzających największe ilości olejów odpadowych.

³³ Badaniem objęto 52 wnioski.

³⁴ Wybrane z wykazów podmiotów ujętych w BDO zawartych w plikach stanowiących załącznik nr 6 do programu kontroli.

- trzy decyzje wydane przez prezydentów miast zostały umieszczone w Repozytorium po upływie od 6 do 18 dni od dnia przekazania ich do Referatu ds. baz danych o odpadach Urzędu,
 - jedna decyzja wydana przez Prezydenta Miasta Jaworzna została umieszczona w Repozytorium po upływie 87 dni od dnia przekazania ich do Referatu ds. baz danych o odpadach Urzędu Marszałkowskiego (decyzja OŚ.ŚR.6221.5.2023 z dnia 12 grudnia 2023 r., którą Referat otrzymał w dniu 2 stycznia 2024 r. została wpisana/dodana do Repozytorium BDO w dniu 29 marca 2024 r.). Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wyjaśniła, że przepisy ustawy o odpadach (art. 79 ust. 2) nie precyzują terminu w jakim decyzje powinny być zamieszczone w repozytorium BDO. W dalszej części stwierdziła, m.in., że wskazanie terminu, nie dłuższego niż 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, dotyczy zgodnie z art. 80 ust. 4 ww. ustawy wyłącznie przekazywania decyzji przez organy właściwe do wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz innych decyzji wydawanych na podstawie ww. ustawy. Decyzja zamieszczona w Repozytorium BDO widoczna jest jedynie dla pracowników urzędów marszałkowskich, a jej treść wykorzystywana jest m.in. w trakcie weryfikacji rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami, a w przypadku tej decyzji będzie miała ona znaczenie podczas analizy sprawozdania podmiotu dotyczącego 2024 r., którego termin złożenia upływa 15 marca 2025 r.
- 8 podmiotów prowadzi działalność na podstawie decyzji prezydenta miasta³⁵,
- w Repozytorium BDO umieszczone są m.in. takie dane i informacje o podmiotach jak:
 - nazwa i adres podmiotu, nr rejestrowy,
 - nazwa i typ dokumentu,
 - nr decyzji, data wydania decyzji,
 - status decyzji, rodzaj decyzji,
 - termin obowiązywania decyzji, data dodania decyzji do Repozytorium BDO.

(akta kontroli str.123-134)

6. Według danych Urzędu liczby otrzymanych sprawozdań od podmiotów wprowadzających na rynek oleje smarowe³⁶ gospodarujących w poszczególnych latach o masie wprowadzonych na rynek krajowy opakowań i produktów oraz osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych złożonych przez przedsiębiorców wyniosły: 222 za 2019 r., 219 za 2020 r., 229 za 2021 r., 198 za 2022 r. i 184 za 2023 r.

W analizowanych latach jedna działająca w imieniu przedsiębiorców organizacja odzysku przekazywała sprawozdanie o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi tak więc łączna liczba złożonych sprawozdań wyniosła odpowiednio: 223, 220, 230, 199 i 185. Z kolei liczba wezwań kierowanych do podmiotów przedstawiała się następująco: 203, 193, 181, 180 i 138 (według stanu na 7 sierpnia 2024 r.). Wezwania te wynikały z procesu weryfikacji danych m.in. pod

³⁵ 11 podmiotów na podstawie decyzji Marszałka Województwa, a w 11 przypadkach działały one bez konieczności posiadania decyzji na wytwarzanie odpadów (odpady wytwarzane poza instalacją zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy o odpadach – osiem podmiotów lub działalność nie dotyczyła art. 180 i 180a ustawy o ochronie środowiska - trzy podmioty.

³⁶ Z ropy naftowej oraz preparatów z ciężkiej frakcji gdzie indziej niesklasyfikowanych.

względem ujęcia podmiotu składającego sprawozdanie w rejestrze BDO, zgodności zarejestrowanej działalności danego podmiotu z zakresem sporządzonego sprawozdania oraz prawidłowości wyliczonej opłaty produktowej.

(akta kontroli str. 169, 205, 365)

Badanie próby 88 sprawozdań o wysokości należnej opłaty produktowej OŚ-OP1 (tj. 10% złożonych sprawozdań za lata 2019-2022) wykazało że:

- wszystkie objęte próbą sprawozdania złożyli przedsiębiorcy,
- żaden z przedsiębiorców nie wykazał olejów odpadowych poddanych recyklingowi lub odzyskowi,
- przedmiotem weryfikacji była m.in. zgodność danych z zakresem zgłoszonej przez podmiot działalności oraz prawidłowość wyliczenia opłaty produktowej,
- 77 sprawozdań zweryfikowano w terminie do 30 września następnego roku po okresie sprawozdawczym, 11 sprawozdań zweryfikowano po terminie 30 września następnego roku po okresie sprawozdawczym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* (poz. 5).

(akta kontroli str. 207-413)

Dane dotyczące kwot uiszczonych opłat produktowych dotyczących olejów smarowych z podziałem na środki przekazane do NFOŚiGW oraz stanowiące dochód Województwa Śląskiego w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- 130,3 tys. zł i 2,6 tys. zł w 2020 r.;
- 108,0 tys. zł i 2,2 tys. zł w 2021 r.;
- 277,3 tys. zł i 5,6 tys. zł w 2022 r.;
- 38,3 tys. zł i 0,8 tys. zł w 2023 r.;
- 105,0 tys. zł i 2,1 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str.16)

7. W latach 2020-2023 sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami w zakresie olejów odpadowych złożyło łącznie 15 078 podmiotów, z tego: 3 545 w 2020 r., 3 886 w 2021 r., 3 892 w 2022 r. i 3 755 w 2023 r.

(akta kontroli str. 167, 169-170)

Zadania w zakresie weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami określone w art. 77 ustawy o odpadach realizował Referat ds. bazy danych o odpadach. Prowadzenie weryfikacji ww. sprawozdań skontrolowano na podstawie próby 120 sprawozdań złożonych w latach 2020-2023³⁷ (po 30 sprawozdań za każdy rok) ustalając co następuje:

- dane w sprawozdaniach były weryfikowane na podstawie zaewidencjonowanych w systemie BDO dokumentów, tj. kart ewidencji odpadów³⁸, kart przekazania odpadów³⁹,
- w toku weryfikacji wysłano do podmiotów 44 wezwania do korekty sprawozdań, z tego 36 poprzez system BDO i osiem w formie wiadomości mailowej lub telefonicznej,
- sprawozdania za 2019 r. złożone zostały przez podmioty po 30 września 2020 r.⁴⁰, a moduł sprawozdawczy systemu JAP-BDO niezbędny do weryfikacji sprawozdań został udostępniony urzędowi marszałkowskiemu przez Ministerstwo

³⁷ Po 30 sprawozdań złożonych w każdym roku objętym badaniem, przez 33 podmioty.

³⁸ Zwane dalej: KEO.

³⁹ Zwane dalej: KPO.

⁴⁰ Do 31 października 2020 r. przesunięto termin składania rocznego sprawozdania o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami za 2019 r. – ustawa z dnia 15 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov 2.

Klimatu i Środowiska pod koniec listopada 2020 r. W związku z czym nie było możliwe ich zweryfikowanie w terminie do 30 września 2020 r.,

- 21 z 60 badanych sprawozdań (19 sprawozdań za 2020 r. i dwa sprawozdania za 2021 r.) zweryfikowano po 30 września 2021 r. i 2022 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (poz. 6)*,
- w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. do 30 września 2023 r. zweryfikowano sprawozdania za 2022 r.,
- w systemie BDO czynności związane ze sprawdzeniem danych w sprawozdaniach odnotowywane są w zakładce „Weryfikacja sprawozdania”, w której wpisywane były m.in. takie informacje jak: data złożenia sprawozdania, osoba weryfikująca sprawozdanie, skierowanie sprawozdania do korekty, wynik weryfikacji (zatwierdzone, do korekty, pozostawione bez rozpoznania).

Odnosząc się do kwestii dokumentowania przeprowadzanych weryfikacji przez pracowników Kierownik Referatu ds. baz danych o odpadach oświadczył, że z czynności polegających m.in. na sprawdzaniu masy odpadu według danego kodu w sprawozdaniu, które stanowią sumę mas tego odpadu wykazaną w wielu kartach przekazania odpadów (KPO) nie sporządza się odrębnego dokumentu, a potwierdzeniem przeprowadzenia weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach jest adnotacja w systemie BDO o nadanym przez pracownika statusie dla konkretnego sprawozdania⁴¹.

(akta kontroli str.182-197)

Urząd uzyskał dostęp do pilotażowej wersji modułu raportowego z bazy danych o odpadach (BDO) w pierwszej połowie czerwca 2024 r. Do tego momentu brak było jakiegokolwiek narzędzia umożliwiającego generowanie raportów z BDO. Udostępniony moduł raportowy ma formę zbioru raportów predefiniowanych, tym samym możliwość tworzenia zestawień danych dla indywidualnie zadanych kryteriów jest ograniczona. Raporty predefiniowane udostępnione w ww. module raportowym wykonywane przez pracowników weryfikujących roczne sprawozdania o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami. W ocenie pracowników korzystających z tego narzędzia, funkcjonalność modułu zaspokaja podstawowe potrzeby raportowe, nie mniej jednak powinna być sukcesywnie rozwijana w wersji produkcyjnej. W opinii pracowników Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych ważne jest zapewnienie możliwości tworzenia bardziej złożonych raportów według indywidualnie zadanych kryteriów. Tymczasem, dla sprawozdawczości z obszaru opłat produktowych (m.in. dot. wprowadzania opon i olejów na rynek) udostępniono jedynie jeden raport predefiniowany, który nie umożliwia prezentacji potrzebnych danych mogących usprawnić weryfikację tych sprawozdań. W ocenie pracowników użytkujących moduł, jego wadą jest zbyt powolne działanie i okresowe braki możliwości tworzenia raportów, co może być związane z liczbą zapytań kierowanych do bazy jednocześnie z wielu urzędów marszałkowskich i nadmiernym obciążeniem serwera. Urząd dotychczas nie zgłaszał żadnych uwag do funkcjonalności i działania modułu raportowego, gdyż zgodnie z informacją administratora IOŚ-PIB z dnia prezentacji modułu (28 maja 2024 r.) ewentualne pytania i sugestie będzie można zgłaszać na kolejnym spotkaniu⁴². Oprócz prezentacji online dot. sposobu wygenerowania raportów nie przekazano Urzędowi instrukcji obsługi modułu raportowego. 12 lipca 2024 r. Urząd otrzymał ankietę dotyczącą modułu raportowego BDO, jednakże czas korzystania z modułu był zbyt krótki, co uniemożliwiło zapoznanie się pracowników z funkcjonalnością modułu raportowego BDO celem wniesienia ewentualnych uwag, propozycji zmian bądź zastrzeżeń co do jego

⁴¹ Zatwierdzone, do korekty, pozostawione bez rozpoznania

⁴² Do 10 września 2024 r. takiego spotkania nie zorganizowano.

działania. Zdaniem Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych, moduł raportowy BDO jest w ciągłej fazie testowania przez pracowników i po zakończeniu weryfikacji sprawozdań rocznych za rok 2023 składanych za pośrednictwem systemu BDO będzie możliwe rzetelne i całościowe zebranie wszelkich ewentualnych propozycji i uwag dot. jego funkcjonalności i przekazania ich administratorowi.

(akta kontroli str. 500-504)

8. Kontrole w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przeprowadzał Referat ds. Kontroli Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych.

W okresie od 2020 r. do I półrocza 2024 r. planowanych było 129 kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w tym 45 kontroli w podmiotach prowadzących działalność obejmującą również gospodarkę olejami odpadowymi⁴³. Ww. założenia dot. skontrolowania podmiotów gospodarujących olejami odpadowymi zrealizowano, a liczby przeprowadzonych kontroli w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w 2020 r. siedem kontroli,
- w 2021 r. 13 kontroli,
- w 2022 r. 12 kontroli,
- w 2023 r. 9 kontroli,
- w I półroczu 2024 r. cztery kontrole.

Ww. kontrole przeprowadzone zostały na podstawie przepisów art. 379 Prawa ochrony środowiska, a ich przedmiotem było m.in.:

- przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska, w tym przepisów ustawy o odpadach oraz zapisów wynikających z decyzji administracyjnych wydawanych przez Marszałka Województwa dotyczących gospodarki odpadami oraz starostów i prezydentów miast (pozwolenia: zintegrowane i sektorowe, w tym na wytwarzanie odpadów, zezwolenia na prowadzenie zbierania, przetwarzania odpadów, w tym odpadów olejowych),
- prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów (karty przekazania odpadów, karty ewidencji odpadów) oraz zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, sposobach gospodarowania nimi,
- sporządzanie sprawozdawczości dotyczącej gospodarki odpadami, wykazów o zakresie korzystania ze środowiska oraz dotyczącej opłat za korzystanie ze środowiska, w tym z tytułu składowania odpadów i ich magazynowania (opłaty podwyższone),
- prowadzenie procesu recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych,
- sporządzanie sprawozdań wynikających z ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.

Nieprawidłowości stwierdzono w 20 spośród 45 przeprowadzonych kontroli przeprowadzonych w podmiotach gospodarujących odpadami, a polegały one na:

- brakach we wpisach w dziale XII BDO dotyczących wytworzonych olejów odpadowych,
- nieprawidłowościach w ewidencji olejów odpadowych w KEO w porównaniu z danymi w złożonych sprawozdaniach,
- nieprawidłowościach w zakresie magazynowania odpadów olejowych,

⁴³ Zakres działalności tych podmiotów obejmował odpady z grupy 13 wg rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2020, poz. 10).

- niezłożeniu sprawozdań dot. wprowadzania na rynek produktów w postaci olejów smarowych za lata 2016-2019,
- przekroczeniu ilości olejów odpadowych dopuszczonych do wytworzenia w pozwoleniu zintegrowanym.

Badanie dokumentacji 20 kontroli (tj. wszystkich, w których stwierdzono nieprawidłowości) w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarki olejami odpadowymi gr. 13) wykazało, że na bieżąco monitorowano stopień realizacji zaleceń pokontrolnych. Podmioty kontrolowane przekazywały odpowiedzi zawierające opis stanu realizacji zaleceń pokontrolnych, które były analizowane przez pracowników Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych.

(akta kontroli str.108-122)

W związku z nieujawnieniem w okresie od 2020 r. do I półrocza 2024 r. nieprawidłowości związanych z nieprawidłowym postępowaniem z odpadami olejowymi Marszałek Województwa nie kierował zawiadomień do innych organów, w tym: Policji, Prokuratury lub organów inspekcji ochrony środowiska.

(akta kontroli str.19)

Kontroli doraźnych w zakresie gospodarki olejami odpadowymi nie przeprowadzono. Dane dotyczące kontroli prowadzonych przez inne organy, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu wskazują, że w okresie objętym kontrolą⁴⁴ takich kontroli przeprowadzono łącznie 106, z tego: 13 w 2020 r., 34 w 2021 r., 33 w 2022 r., 19 w 2023 r. i siedem w I półroczu 2024 r. Organem wszczynającym kontrolę był Śląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach.

(akta kontroli str. 98-107, 203-205)

9. W okresie od 2020 r. do dnia 24 maja 2024 r. Departament Ochrony Środowiska rozpatrywał 20 skarg oraz trzy wnioski (jeden wniosek w toku kontroli NIK znajdował się w trakcie rozpatrywania przez Sejmik Województwa Śląskiego) z czego dwie skargi zostały przekazane zgodnie z właściwością do innych organów, celem rozpatrzenia według posiadanych kompetencji, natomiast w pozostałych przypadkach organami właściwymi do rozpatrzenia byli: Marszałek, Zarząd oraz Sejmik Województwa Śląskiego.

Zakres przedmiotowy ww. 20 skarg i trzech wniosków nie obejmował zagadnień związanych z działalnością podmiotów w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

(akta kontroli str.15-20, 87-97)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Treść PGOWŚ w rozdziale 6. *Kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami* w pkt 6.3.2⁴⁵, dotycząca gospodarki odpadami niebezpiecznymi jakimi są oleje odpadowe, zawierała wyłącznie zapisy mające charakter postulatów czy wymagań (bez wskazanego adresata) w następującym brzmieniu:

„Osiągnięcie założonych celów w zakresie gospodarowania olejami odpadowymi wymaga:

- a) intensyfikacji monitoringu prawidłowego postępowania z olejami odpadowymi,
- b) podjęcia akcji edukacyjno-informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania olejami odpadowymi,

⁴⁴ Zakończonych do 30 czerwca 2024 r.

⁴⁵ Str. 138.

- c) *podjęcia działań w zakresie rozwoju systemów zbierania olejów odpadowych, z uwzględnieniem źródeł rozproszonych.*"

Zgodnie z wymogiem dotyczącym opracowania planu gospodarki odpadami zawartym w art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach PGOWŚ powinien zawierać kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia celów, o których mowa w pkt 3⁴⁶, w tym: a) rozwiązania dotyczące olejów odpadowych i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów objętych szczegółowymi przepisami w zakresie gospodarki odpadami, b) określenie polityki w zakresie gospodarki odpadami, wraz z planowanymi technologiami i metodami, lub polityki w zakresie postępowania z odpadami powodującymi problemy w gospodarowaniu odpadami (...), c) w razie potrzeby określenie kryteriów lokalizacji obiektów przeznaczonych do gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji do przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 423-454)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych zapytana o charakter wyżej zacytowanych zapisów, ich adresata i sposób monitorowania ww. warunków (postulatów) oraz wyniki tego monitoringu wyjaśniła, że zacytowane zapisy zawarte w pkt. 6.3.2 PGOWŚ *„obejmują kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, których podjęcie ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów”*, zostały one przyjęte za Krajowym Planem Gospodarki Odpadami 2022, ponieważ zgodnie z art. 35 ust. 7 ustawy o odpadach wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów, a zawarte zapisy kierowane są do przedsiębiorców wprowadzających oleje smarowe na rynek oraz podmiotów gospodarujących odpadami olejowymi. Dyrektor Departamentu nie odniosła się do zagadnienia monitorowania procesu wdrażania ww. wymagań, w tym ich skuteczności.

(akta kontroli str. 173, 180)

Zdaniem NIK, analizowane zapisy PGOWŚ nie spełniały wymagań art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach. Treść tych zapisów nie wskazywała, że są zaadresowane do przedsiębiorców bądź ich konkretnej grupy, w szczególności w zakresie podejmowania akcji edukacyjno-informacyjnych czy podejmowania działań w zakresie rozwoju systemów zbierania olejów odpadowych, a więc działań nie przypisanych zwyczajowo podmiotom gospodarczym wprowadzającym na rynek oleje smarowe np. w silnikach sprzedawanych pojazdów. Oceny tej nie zmienia fakt, że Minister Środowiska 17 marca 2017 r. zaakceptował przedstawiony mu do zaopiniowania projekt PGOWŚ.

2. W sprawozdaniu z realizacji PGWOŚ za lata 2020-2022 nie zawarto oceny odnoszącej się do osiągnięcia celów dotyczących olejów odpadowych wskazanych w PGOWŚ takich jak:

- a) osiągnięcie odpowiedniego poziomu odzysku odpadów powstałych z olejów odpadowych na poziomie co najmniej 50%, a recyklingu rozumianego jako regeneracja na poziomie co najmniej 35%;
- b) wzrost poziomu recyklingu preparatów smarowych do co najmniej 35% oraz poziomu odzysku do co najmniej 50% w 2020 r.;
- c) zapobieganie powstawaniu olejów odpadowych;
- d) dążenie do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych,

⁴⁶ Tj. przyjętych celów w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia, w tym celów dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowisko odpadów.

mimo że zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o odpadach sprawozdanie zawierać powinno informacje dotyczące realizacji postanowień tych planów, ocenę stanu gospodarki odpadami, ocenę stanu realizacji zadań oraz osiągnięcia celów.

W tabeli nr 11 *Masa wytworzonych, poddanych procesom recyklingu i odzysku oraz unieszkodliwionych olejów odpadowych na terenie województwa w latach 2020-2022* (na str. 33) w miejscu danych o masie olejów odpadowych w latach 2020, 2021 i 2022 poddanych recyklingowi oraz przygotowanych do ponownego użycia zawarto zapis „Brak raportu z BDO”. W tabeli 62 *Informacje o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami na terenie województwa w latach 2020-2022*⁴⁷ w poz. 56 i 57 odnoszących się do poziomu odzysku i recyklingu (regeneracji) olejów odpadowych zawarto zapis „b.d.” wskazujący na brak danych.

W sprawozdaniu znalazło się stwierdzenie⁴⁸, że w okresie sprawozdawczym oleje odpadowe przetwarzano w dwóch instalacjach do recyklingu, jednakże nie oparto go na danych o faktycznej masie poddanych temu procesowi olejów odpadowych, ponieważ podmioty posiadające te instalacje nie wykazywały w swoich sprawozdaniach recyklingu olejów odpadowych i potwierdziły ten stan rzeczy kontrolerom⁴⁹.

(akta kontroli str. 136-147, 463-470)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych odnosząc się do zagadnienia braku danych i działań podejmowanych w celu ich uzyskania na potrzeby sporządzenia sprawozdania wyjaśniła, że wystapiono o takie dane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁵⁰, dane otrzymane 15 września 2023 r. z Instytutu Ochrony Środowiska - Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie aktualne na dzień 17 lipca 2023 r. oraz 25 sierpnia 2023 r. wskazywały na niewykazywanie masy olejów poddanych recyklingowi, natomiast wystąpiły masy olejów odpadowych poddanych odzyskowi.

Wyjaśniła też, że w trakcie opracowania sprawozdania z PGWOŚ za lata 2020-2022 trwała weryfikacja przez Urząd sprawozdań przedsiębiorców o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi, stąd wykonawca ww. sprawozdania zamieścił komentarz o braku danych odnośnie do recyklingu olejów. Otrzymane z ww. Instytutu raporty dotyczące masy olejów odpadowych poddanych recyklingowi, tj. zakładka pn. „*Poddana recyklingowi*” nie była uzupełniona, nie zamieszczono w niej danych na temat kodów odpadów i masy olejów odpadowych poddanych recyklingowi, nie było tam również wartości zero. Dyrektor dodała przy tym, że obowiązek osiągnięcia poziomów recyklingu i odzysku olejów odpadowych spoczywa na przedsiębiorcach wprowadzających oleje smarowe na rynek krajowy, a ocena osiągnięcia wymaganych poziomów odbywa się poprzez weryfikację indywidualnych sprawozdań przedsiębiorców wprowadzających na rynek krajowy produkty w postaci olejów smarowych.

Dostępne i zaprezentowane w sprawozdaniu informacje za lata 2020-2022 o masach olejów odpadowych poddanych odzyskowi, wynoszące odpowiednio 4 070,77 Mg, 4 852,51 Mg i 4 569,29 Mg, nie były uwzględnione do wyliczenia założonego celu ich odzysku (50%), gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych dotyczyły one procesu odzysku we wszystkich instalacjach na obszarze województwa, a nie poziomu odzysku olejów postulowanego od podmiotów wprowadzających oleje na rynek krajowych. Porównanie ww. mas olejów odpadowych poddawanych odzyskowi do mas olejów smarowych i przemysłowych wprowadzanych na rynek również nie było zasadne dla wyliczeń

⁴⁷ Str. 317.

⁴⁸ Str. 32.

⁴⁹ Na żądania skierowane na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁰ 5 lipca 2023 r.

poziomu ich odzysku, gdyż Urząd nie dysponował danymi w jakiej części stają się one odpadami. Dane zawarte w sprawozdaniu w zakresie ilości wytworzonych olejów odpadowych na terenie województwa w latach 2020-2022 oraz o sposobie ich przetwarzania wskazywały, iż masa wytworzonych odpadów stanowiących oleje odpadowe stopniowo i znacząco wzrastała w okresie sprawozdawczym, co świadczyło o realizacji celu dążenia do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych.

Odnosząc się do kolejnych dwóch celów wskazanych w PGOWŚ (b i c), w tym sposobu pomiaru stopnia ich realizacji oraz podmiotu nadzorującego proces monitorowania tych celów, Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wskazując na przepisy art. 18 ust. 1 i art. 91 ust. 1 ustawy o odpadach wyjaśniła, że przedsiębiorcy wprowadzający oleje smarowe na rynek są zobowiązani do uzyskania poziomów odzysku i recyklingu określonych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej⁵¹, obowiązek ten mogą wykonywać samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku, zbieraniem, transportem i zagospodarowaniem olejów odpadowych zajmują się wyspecjalizowane podmioty posiadające stosowne zezwolenia, a realizacja celów dotyczących olejów odpadowych, tj. zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych, dążenie do zwiększenia ilości zbieranych i przetwarzanych olejów odpadowych spoczywa bezpośrednio na przedsiębiorcach wprowadzających oleje smarowe na rynek.

(akta kontroli str. 172-174, 179-180, 455-461)

Zdaniem NIK, przywołane okoliczności nie stanowią usprawiedliwienia dla niezamieszczenia w sprawozdaniu z realizacji PGOWŚ za lata 2020-2022 oceny osiągnięcia wszystkich wyznaczonych celów. Na etapie opracowania projektu sprawozdania Marszałek Województwa dysponował danymi wskazującymi, że przedsiębiorcy z terenu województwa śląskiego nie poddawali recyklingowi i odzyskowi olejów odpadowych⁵², co determinowało ich zobowiązania z tytułu opłaty produktowej wpłacanej na rachunek Urzędu. Liczba sprawozdań przedsiębiorców wykazujących wprowadzanie na rynek w latach 2020-2022 olejów smarowych i jednocześnie brak ich recyklingu lub odzysku kształtowała się od 199 do 230, a więc nie były to pojedyncze przypadki łatwe do przeoczenia, ani duże zasoby trudne do przeanalizowania na etapie opracowania sprawozdania. Wobec powyższych ustaleń, w sprawozdaniu należało zawrzeć zapisy o niezrealizowaniu w latach 2020-2022 celów dotyczących założonych poziomów recyklingu i odzysku olejów odpadowych (cele a i b).

W ocenie NIK, ujęcie w PGOWŚ dwóch kolejnych celów w zakresie zapobiegania powstawaniu olejów odpadowych i dążenia do zwiększenia ilości zbieranych olejów odpadowych (c i d) oraz jednocześnie brak jakichkolwiek działań w celu monitorowania stanu ich realizacji umożliwiające ocenę skuteczności podejmowanych działań było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wyjaśniając przyczyny zamieszczenia w sprawozdaniu (na str. 32) stwierdzenia, że „W okresie sprawozdawczym oleje odpadowe przetwarzano w 2 instalacjach do recyklingu, 6-7 instalacjach do odzysku innego niż recykling oraz 2 instalacjach do unieszkodliwiania” w sytuacji, gdy dostępne dane wskazywały na brak recyklingu olejów odpadowych wyjaśniła, że w raportach Ministerstwa Klimatu i Środowiska wykazano dwie takie instalacje, wobec czego wykonawca opracowania odniósł się

⁵¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 433 ze zm.

⁵² Terminy zatwierdzania sprawozdań za 2020 r. i 2021 r. upłynęły odpowiednio 30 września 2021 r. i 30 września 2022 r., a danych za 2022 r. 30 września 2023 r. Od 5 lipca 2023 r. przez kolejnych 146 dni realizowano umowę na wykonanie projektu sprawozdania.

w jednym zdaniu do instalacji do przetwarzania olejów odpadowych w brzmieniu jak wyżej.

Zdaniem NIK, wobec danych wskazujących na brak recyklingu olejów odpadowych w latach 2020-2022 przez podmioty wprowadzające oleje na rynek oraz niewykazywania przez dwa podmioty prowadzące ww. instalacje działalności w zakresie recyklingu olejów odpadowych (np. pozyskanych spoza województwa śląskiego) powyższy zapis był nierzetelny, sugerował prowadzenie recyklingu olejów odpadowych w dwóch istniejących instalacjach i mógł wprowadzać w błąd.

(akta kontroli str. 172-179, 414-418, 455-461)

3. W wyniku badania próby 52 wniosków złożonych przez 30 podmiotów dotyczących zmian w BDO stwierdzono, że dziewięć wniosków⁵³ zostało zweryfikowanych i wprowadzonych do systemu po upływie odpowiednio: 42, 51, 52, 68, 72 (dwa wnioski), 77, 80 i 113 dni. Wymóg dokonania wpisu do rejestru nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku wynikał z art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 148-165)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wyjaśniając przyczyny dokonania ww. wpisów po upływie więcej niż 30 dni podała m.in., że: przedmiotowe wnioski dotyczą przełomu 2019 i 2020 roku, a zmiany przepisów⁵⁴, wchodzące w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. wprowadzające wymóg sporządzenia za pośrednictwem indywidualnego konta w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) zarówno dokumentów ewidencji odpadów jak i sprawozdań, o których mowa w art. 73, art. 74a i art. 75 ustawy o odpadach, spowodowały zwiększony napływ wniosków o wpis do rejestru BDO w formie papierowej w ostatnich dniach grudnia 2019 r. Od października 2019 r. do 13 lutego 2020 r. wpłynęło do Urzędu łącznie 45 388 wniosków, uzupełnień, oświadczeń i innych pism związanych z rejestracją podmiotów w BDO, ponadto około 7 tysięcy wniosków zostało przesłanych za pośrednictwem portalu bdo.mos.gov.pl. W podziale na poszczególne miesiące liczba spraw do załatwienia przedstawiała się następująco: w październiku 2019 r. – 1 223, w listopadzie 2019 r. – 2 940, w grudniu 2019 r. – 12 282, w styczniu 2020 r. – 18 859, a od 1 do 13 lutego 2020 r. – 10 084.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła również, że tak duża ilość korespondencji przesyłanej do Urzędu w okresie kilku miesięcy okazała się niemożliwa do terminowej obsługi przez pracowników merytorycznych w pełnym zakresie. Ponadto struktura wzoru wniosku w formie papierowej oraz interfejs użytkownika bazy BDO okazały się dla wielu przedsiębiorców kompletnie niezrozumiałe, co implikowało konieczność udzielenia przedsiębiorcom daleko idącej pomocy, co odbywało się w drodze konsultacji telefonicznych, mailowych, a także poprzez bezpośrednią obsługę przedsiębiorców. W działanie te zaangażowano około 50 pracowników referatu ds. środowiskowych baz danych oraz pracowników oddelegowanych z innych referatów i wydziałów Urzędu. Z uwagi na specjalistyczny charakter omawianych zadań, pracownicy oddelegowani wymagali dodatkowego przeszkolenia i bieżącego wsparcia w trudniejszych sytuacjach, co również dodatkowo obciążało pracowników merytorycznych. Ponadto, w celu przyspieszenia załatwienia napływających wciąż wniosków, zlecano prace w godzinach nadliczbowych: w okresie od października

⁵³ Z dnia: 20 listopada 2019 r., 9 grudnia 2019 r., 28 grudnia 2019 r., 15 stycznia 2020 r., 17 stycznia 2020 r., 22 stycznia 2020 r., 28 stycznia 2020 r., 18 marca 2020 r., 13 lipca 2020 r.

⁵⁴ Wynikające z art. 1 pkt 21 lit. a oraz art. 8 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1403).

2019 roku do marca 2020 roku 41 pracowników pracowało w nadgodzinach – łącznie wyniosły one 2 154 godzin i 36 minut.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych zwróciła również uwagę na okoliczności utrudniające wywiązanie się z omawianych obowiązków pozostające poza wpływem Urzędu, takie jak:

- wymóg uzyskania od administratora systemu uprawnień dostępu do modułu obsługi wniosków przez nowych pracowników Urzędu, co znacząco wydłużało proces wdrażania ich w nowe obowiązki,
- publikacja rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji⁵⁵, która spowodowała dodatkowe działania przedsiębiorców, którzy już zdążyli złożyć wnioski o wpis do rejestru BDO, lecz zaczęli je wycofywać z uwagi na zapis w rozporządzeniu zwalniający ich z obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, a tym samym posiadania wpisu,
- znaczna liczba błędów w składanych przez przedsiębiorców wnioskach, w tym brak wymaganych oświadczeń, brak koniecznych opłat rejestrowych, brak dołączonych umów lub dokumentów wymaganych do wpisów, a ponadto niekompletne lub błędne wypełnianie tabel,
- liczne przypadki podwójnie składanych wniosków przez podmioty, które uprzednio złożyły wnioski w wersji papierowej, a po udostępnieniu modułu składania wniosków ponownie składały je w formie wniosków elektronicznych,
- stan pandemii wprowadzony w marcu 2020 r., który spowodował utrudnienia kadrowe wynikające z wprowadzonych obostrzeń, absencji chorobowej i konieczności pracy zdalnej, co znacząco utrudniło kontakt z przedsiębiorcami, co z kolei wpływało na proces korygowania i uzupełniania wniosków o niezbędne informacje i dokumenty.

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych stwierdziła ponadto, że Urząd dołożył wszelkich starań, aby przedsiębiorcy z województwa śląskiego mogli korzystać z systemu BDO zgodnie z obowiązującymi regulacjami, pomimo niedogodności i przeszkód jakie stały na drodze sprawnej realizacji zadania. Stwierdziła także, że liczba wniosków rozpatrzonych w terminie była znacząco większa w stosunku do niewielkich przekroczeń terminów jakie miały miejsce w omawianej próbie.

(akta kontroli str. 172, 175-179)

4. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa nie identyfikował podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku o wpis do rejestru BDO. Działająca z upoważnienia Marszałka Województwa Członek Zarządu Województwa⁵⁶ wyjaśniła, że zgodnie z art. 59 ustawy o odpadach podmioty zobowiązane do wpisu do rejestru BDO powinny obowiązek ten realizować samodzielnie bez wezwania, zaś art. 50 ust. 2 i 3 tej ustawy stanowią, że zobowiązane podmioty powinny uzyskać wpis do rejestru przed rozpoczęciem działalności, z której wynika obowiązek posiadania wpisu w rejestrze oraz że działalność ta może być prowadzona jedynie przez podmioty wpisane do rejestru. Wyjaśniła także, że przepisy ustawy o odpadach nie upoważniają marszałka województwa do podejmowania działań administracyjnych wobec podmiotów, które mimo ciążącego na nich obowiązku nie złożyły wniosków o wpis, zmianę wpisu lub wykreślenie z rejestru BDO. W konsekwencji powyższego stanu nawet w razie identyfikacji podmiotów poprzez wykorzystanie dostępnych zbiorów danych (CEIDG, KRS) brak wpisu w rejestrze nie stanowił dla marszałka

⁵⁵ Dz. U. 2019 r. poz. 2531.

⁵⁶ Zgodnie z podziałem kompetencyjnym dokonany w Zarządzie podlegały jej: Departament Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych (OE); Departament Kultury (KL); Departament Turystyki (TS).

podstawy prawnej do wzywania podmiotów do złożenia stosownego wniosku bądź nakładania kar.

Członek Zarządu wskazała także, że odrębną sprawą jest brak rzetelnego źródła danych o podmiotach zobowiązanych do posiadania wpisu w BDO, w tym brak narzędzia, systemu informatycznego lub innej bazy, która umożliwiłaby wiarygodną identyfikację podmiotów, które nie wykonały obowiązku złożenia wniosku lub składały wnioski o wpis, który byłby niezgodny ze stanem faktycznym. Podkreśliła także, że przesłanką do zaistnienia obowiązku rejestracji w BDO jest prowadzenie odpowiedniego rodzaju działalności, o czym nie przesądza kod PKD widniejący w CEDIG bądź KRS. Wyjaśniła także, że pełną wiedzę na temat zakresu prowadzonej przez podmiot działalności posiada jedynie on sam, a decyzję o złożeniu wniosku rejestracyjnego lub aktualizacyjnego powinien podjąć podmiot samodzielnie. W tym stanie rzeczy pracownicy Departamentu starają się możliwie szeroko informować podmioty o ciążyących na nich obowiązkach w zakresie rejestru BDO poprzez aktualną informację na stronach internetowych Urzędu oraz prowadzone bezpłatne szkolenia dla przedsiębiorców. Ponadto kwestie posiadania poprawnych wpisów do rejestru BDO są sprawdzane podczas przeprowadzanych przez pracowników Urząd kontroli.

(akta kontroli str.6-7, 16)

Zdaniem NIK, ograniczanie działalności kontrolnej Urzędu jedynie do podmiotów, które figurowały w rejestrze BDO było działaniem nierzetelnym, gdyż zgodnie z art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska do kompetencji marszałka województwa należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja ta umożliwia podejmowanie działań kontrolnych wobec wszystkich przedsiębiorców, a nie tylko wobec tych którzy dokonali rejestracji w BDO. O tym, że ww. przepis Prawa ochrony środowiska stanowi samoistną podstawę do kontroli przedsiębiorców również w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z przepisów ustawy o odpadach najlepiej świadczy fakt, że Marszałek Województwa właśnie na jego podstawie przeprowadzał kontrole w ww. zakresie w podmiotach, które były w BDO zarejestrowane.

5. W wyniku badania próby 88 sprawozdań⁵⁷ o wysokości należnej opłaty produktowej (OŚ-OP1)⁵⁸ ustalono, że cztery z 23 sprawozdań za 2019 r., sześć z 22 sprawozdań za 2020 r. oraz jedno z 23 sprawozdań za 2021 r. zweryfikowano po 30 września roku następnego po okresie sprawozdawczym, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach. Opóźnienia wynosiły od 20 do 405 dni⁵⁹.

(akta kontroli str. 207-210, 264-266, 327-328, 366-367)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych wyjaśniając przyczyny niedochowania terminu weryfikacji sprawozdań wskazała m.in. na szereg okoliczności i przyczyn, takich jak:

- udostępnienie modułu sprawozdawczego systemu JAP-BDO z dużym opóźnieniem, tj. pod koniec listopada 2020 r., co wpłynęło na opóźnienie rozpoczęcia procesu weryfikacji sprawozdań i nawarstwienie sprawozdań za dwa lata (2019 i 2020),
- brak ze strony Ministerstwa Klimatu i Środowiska instrukcji i wyjaśnień w zakresie prawidłowego sporządzania sprawozdań i ich weryfikacji w systemie JAP-BDO szczególnie potrzebnych mniejszym przedsiębiorcom,

⁵⁷ Za 2019 r. 23 sprawozdań, za 2020 r. i 2021 r. po 22 sprawozdania, za 2022 r. 20 sprawozdań.

⁵⁸ Co stanowiło 10% złożonych sprawozdań tego rodzaju.

⁵⁹ Odpowiednio: 20, 22, 61, 123, 257, 356, 369 i 405 dni.

- znaczny stopień złożoności modułu i cechy interfejsu dostępnego dla użytkownika, co przełożyło się na wysoki odsetek błędnie sporządzonych sprawozdań (ok. 50%), co skutkowało znaczącym utrudnieniem procesu weryfikacji sprawozdań, przekładało się bezpośrednio na liczbę korekt, które przedsiębiorcy winni byli sporządzić i spowalniało postępowanie procesu weryfikacji sprawozdań oraz powodowało konieczność kontaktu telefonicznego pracowników Urzędu z przedsiębiorcami.

Zdaniem składającej wyjaśnienia, przyczyny opóźnień nie były związane z zaniechaniami ze strony pracowników Urzędu, a dodatkowymi czynnikami niekorzystnie wpływającymi na proces weryfikacji sprawozdań były obostrzenia związane z COVID-19, częstsze absencje pracowników i utrudniony kontakt z przedsiębiorcami. Opóźnienia w weryfikacji sprawozdań występowały w badanej próbie jedynie w pierwszych dwóch latach po wprowadzeniu nowego elektronicznego systemu JAP – BDO, natomiast od 2022 r. weryfikacja tychże sprawozdań przebiegała terminowo.

(akta kontroli str. 419-422)

6. W wyniku badania próby 30 sprawozdań za 2020 r. oraz 30 sprawozdań za 2021 r. o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami stwierdzono, że 21 z nich pracownicy Referatu ds. baz danych o odpadach zweryfikowali po 30 września następnego roku po okresie sprawozdawczym, co było niezgodne z art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, który nakładał obowiązek zweryfikowania informacji zawartych w sprawozdaniu w terminie do dnia 30 września następnego roku.

I tak, 19 analizowanych sprawozdań za 2020 r. (63,3% badanej próby) zweryfikowano w okresie od 4 października 2021 r. do 16 stycznia 2024 r.⁶⁰, tj. po upływie od 34 do 838 dni liczonych od 30 września 2021 r., a dwa sprawozdania za 2021 r. (6,7% badanej próby) zweryfikowano 6 i 18 października 2022 r. tj., po upływie sześciu i 18 dni liczonych od 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 182-188)

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska, Ekologii i Opłat Środowiskowych w sprawie przyczyn opóźnień w weryfikacji sprawozdań wyjaśniła, że nie były one związane z zaniechaniami pracowników, a głównie wynikały z opóźnienia we wdrożeniu modułu systemu JAP – BDO służącego do weryfikacji ww. sprawozdań. Zweryfikowanie wszystkich sprawozdań w ustawowo wyznaczonym terminie nie było możliwe gdyż:

- moduł sprawozdawczy systemu BDO będący niezbędnym narzędziem do weryfikacji sprawozdań został udostępniony przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska pod koniec listopada 2020 r., co skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia procesu weryfikacji sprawozdań za wcześniejszy rok (2019) i oznaczało, że z początkiem 2021 roku, gdy przedsiębiorcy rozpoczęli składanie sprawozdań za kolejny 2020 rok pracownicy Urzędu wciąż weryfikowali sprawozdania za 2019 rok, gdyż zaledwie 1,5 miesiąca wcześniej, kiedy tylko zaistniała taka możliwość. W okresie od końca listopada 2020 r. do 30 września 2021 r. zwiększyła się liczba sprawozdań do weryfikacji, gdyż obejmowała dwa lata sprawozdawcze (2019 i 2020), podczas gdy zapisy ustawy o odpadach przewidywały termin weryfikacji sprawozdań składanych za jeden okres sprawozdawczy,
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie opublikowało instrukcji, ani wyjaśnień w zakresie prawidłowego sporządzania sprawozdań i ich weryfikacji

⁶⁰ Dotyczy sprawozdań zweryfikowanych: 4.10.2021 r., 2.11.2021 r., 3.11.2021 r., 22.11.2021 r., 8.12.2021 r., 15.12.2021 r., 25.01.2022 r. (dwie szt.), 28.01.2022 r., 9.02.2022 r. (trzy szt.), 13.04.2022 r., 21.04.2022 r., 4.05.2022 r., 10.05.2022 r., 14.06.2022 r., 24.10.2022 r., 16.01.2024 r.

w systemie BDO, a brak takich wytycznych okazał się szczególnym utrudnieniem zwłaszcza dla mniejszych przedsiębiorców, którzy sporządzali sprawozdania samodzielnie, a udostępniony moduł sprawozdawczy znacząco różnił się od wcześniej obowiązującego wzoru sprawozdań⁶¹, do którego przedsiębiorcy się przyzwyczaili,

- nowy moduł sprawozdawczy systemu JAP-BDO cechował się znacznym stopniem złożoności, a interfejs użytkownika był nieprzejrzysty, co w połączeniu z rozszerzonym zakresem danych koniecznych do wykazania w sprawozdaniu oraz brakiem modułu raportowego umożliwiającego choćby sumaryczne porównywanie danych dotyczących mas i kodów odpadów wykazywanych w poszczególnych działach sprawozdania rocznego powodował znaczące wydłużenie procesu weryfikacji poprawności danych zawartych w tych sprawozdaniach,
- w pierwszych latach funkcjonowania tego modułu odsetek błędnie sporządzonych sprawozdań sięgał blisko 50% ogółu złożonych sprawozdań, a przedsiębiorcy nie potrafili samodzielnie sporządzić poprawnie sprawozdania rocznego.

Dyrektor wskazała także, że dodatkowym czynnikiem niekorzystnie wpływającym na proces weryfikacji sprawozdań w analizowanym okresie były obostrzenia związane z COVID-19. Ówczesny Wydział Opłat Środowiskowych doświadczał częstych absencji pracowników realizujących ww. zadania, utrudniony był również kontakt z przedsiębiorcami.

(akta kontroli str. 198-202)

Zdaniem NIK, okoliczności udostępnienia środków technicznych niezbędnych do weryfikacji sprawozdań i wniosków i ograniczenia związane z pandemią COVID-19 stanowiły czynniki zewnętrzne niezależne od Urzędu, które w istotny sposób wpłynęły na wystąpienie nieprawidłowości w realizacji zadań dotyczących wpisów danych do BDO w okresie od listopada 2020 r. do III kw. 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1. PGOWŚ – zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach – powinien zawierać kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami, podejmowanych dla osiągnięcia wyznaczonych celów, w tym m.in. rozwiązania dotyczące olejów odpadowych, określenie polityki w zakresie gospodarki odpadami, wraz z planowanymi technologiami i metodami jej realizacji lub polityki w zakresie postępowania z odpadami stwarzającymi problemy z ich zagospodarowaniem, informacje dotyczące kryteriów lokalizacji instalacji gospodarowania odpadami oraz mocy przerobowych przyszłych instalacji unieszkodliwiania odpadów lub istotnych dla systemu gospodarki odpadami instalacji odzysku, jeżeli jest to konieczne;
2. Marszałek Województwa powinien – zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach – dokonywać wpisu do rejestru na wniosek podmiotu prowadzącego gospodarkę odpadami niezwłocznie po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku;

⁶¹ Określonych rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach (Dz.U. z 2010 nr 249 poz. 1674).

3. Marszałek Województwa obowiązany jest – zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach – do weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach o wysokości należnej opłaty produktowej oraz w rocznych sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami za poprzedni rok kalendarzowy w terminie do dnia 30 września następnego roku;

a także wnosi o:

Wnioski

1. Rozważenie możliwości uzupełnienia sprawozdania z realizacji PGOWŚ w latach 2020-2022 o informacje dotyczące oceny osiągnięcia celów wyznaczonych w obszarze gospodarki olejami odpadowymi oraz o dane dotyczące ilości olejów odpadowych poddanych recyklingowi i odzyskowi uwzględniane do wyliczenia założonych wskaźników.
2. Podjęcie działań mających na celu identyfikację podmiotów, które mimo ciążącego na nich obowiązku, nie dokonały rejestracji w BDO, a także objęcie ich działaniami kontrolnymi w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z przepisów ustawy o odpadach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Katowice, dnia 16 października 2024 r.

Kontrolerzy

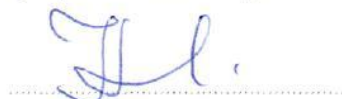
Piotr Graca

Gł. specjalista kontroli państwowej



Jerzy Horodecki

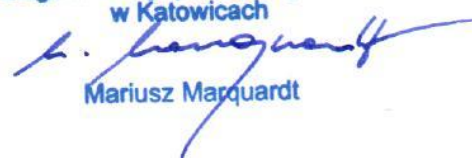
Gł. specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach



Mariusz Marquardt

