



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
TADEUSZ DZIUBA

KSI. 410.002.04.2020

**Pan**  
**Marek Chibowski**  
p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska  
00-922 Warszawa  
ul. Wawelska 52/54

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/045 *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Chibowski, p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „Główny Inspektor”), od dnia 17 sierpnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Paweł Ciećko, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 30 lipca 2018 r. do 28 lipca 2020 r.;</li><li>– Marek Haliniak, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r.;</li><li>– Roman Jaworski, p.o. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 1 stycznia 2016 r. do 24 maja 2016 r.</li></ul> W okresach: 25–29 lipca 2018 r. oraz od 28 lipca do 16 sierpnia 2020 r. obowiązki Głównego Inspektora wykonywał Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska Marek Surmacz.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Prawdliwość i skuteczność nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek oraz gospodarującymi odpadami poużytkowymi i odpadami opakowaniowymi.</li><li>2. Nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów oraz przetwarzaniem odpadów przywożonych na teren kraju.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2016 r. do zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dorota Winoślawska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2020 z 14 września 2020 r.</li><li>2. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2020 z 5 sierpnia 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-2, 984-985, 695)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Główny Inspektor realizując zadania w zakresie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi, opracował i przekazał do wykorzystania wytyczne dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (dalej: „wojewódzki inspektor”), określające postępowanie w trakcie kontroli podmiotów. Organizował szkolenia m.in. dla inspektorów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (dalej: „WIOŚ”), współpracował zarówno z organami administracji jak i organizacjami społecznymi, monitorował sposób naliczania opłat za brak sieci zbierania pojazdów i wpłaty z tego tytułu. Od 2018 r. zwiększył nadzór nad składowiskami odpadów i miejscami magazynowania z powodu nasilenia zjawiska pożarów odpadów.

Brak, w latach 2016-2017, danych na temat liczby przedsiębiorców prowadzących punkty serwisowe oraz dystrybutorów sprzętu elektrycznego i elektronicznego, informacji dotyczących zbierających zużyte baterie lub akumulatory oraz prowadzących miejsca odbioru zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, a także danych o podmiotach objętych przepisami o gospodarowaniu opakowaniami oraz odpadami opakowaniowym ograniczała możliwość sprawowania przez Głównego Inspektora pełnego i skutecznego nadzoru w kontrolowanym obszarze. Z powodu braku bieżących informacji o podmiotach zarejestrowanych w BDO<sup>3</sup>, również w kolejnych latach (tj. od roku 2018) nadzór nad rynkiem odpadów użytkowych i opakowaniowych był w istotny sposób ograniczony.

Pozytywnie natomiast ocenić należy zawarcie przez Głównego Inspektora porozumień, zarówno w zakresie wspólnych kontroli jak i szkoleń funkcjonariuszy i spotkań, które mają na celu pogłębianie wiedzy i wymianę doświadczeń pomiędzy służbami w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Realizując działania dotyczące kontroli, Inspekcja Ochrony Środowiska wykorzystywała posiadane instrumenty prawne, które jednak nie uprawniają do samodzielnego przeprowadzania kontroli. Prowadzona była ścisła współpraca ze służbami uprawnionymi do kontroli transportów przewożonych w ruchu drogowym w celu sprawowania bieżącego nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Zezwolenia na przywóz, wywóz i tranzyt były wydawane przez Głównego Inspektora po uzyskaniu informacji na temat przestrzegania przez odbiorcę odpadów przepisów o ochronie środowiska i warunków wydanych decyzji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieorganizowania – z własnej inicjatywy – kontroli, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>4</sup>, podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim;
- przypadków nieprzestrzegania zasad wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 w sprawie przemieszczania odpadów<sup>5</sup> (dalej: „rozporządzenie 1013/2006”) w zakresie terminowego przekazywania zawiadomień o faktycznym przemieszczeniu odpadów, potwierdzeniu ich odbioru oraz odzysku;
- przewlekłego rozpatrywania spraw, wbrew zasadom określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup>,
- niewszczęcia z urzędu, w przypadkach o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>7</sup> (dalej: „mpo”), postępowania administracyjnego w celu zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia nr 1013/2006;

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami utworzona na podstawie art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.)

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.Urz.U.E.L.2006.190.1 z dnia 12 lipca 2006 r., ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. – dalej „Kpa”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1792.

- opieszalego przekazywania skarg/wniosek do załatwienia właściwym komórkom organizacyjnym;
- nierzetelnego prowadzenia rejestru zgłoszeń i decyzji oraz rejestru instalacji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Sprawowanie nadzoru nad podmiotami wprowadzającymi na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarującymi odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi**

Opis stanu faktycznego

##### **1.1. Wytyczne do prowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi**

Główny Inspektor wydał wytyczne, zalecenia, wskazówki, opracował procedury o sposobie postępowania Inspekcji Ochrony Środowiska w trakcie przeprowadzania kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach jak również gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi.

I tak wojewódzkim inspektorom, m.in.:

- zalecono<sup>9</sup> przeprowadzenie, w jak najkrótszym terminie, kontroli stacji demontażu pod kątem m.in. weryfikacji złożonych sprawozdań przez stacje demontażu oznaczone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”) jako zakwalifikowane do wypłaty dopłaty;  
(akta kontroli str. 314-317)
- wskazano na konieczność<sup>10</sup> przeprowadzenia pilnych kontroli krzyżowych<sup>11</sup> podmiotów przetwarzających odpady opakowań szklanych oraz drewnianych jak również organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty przetwarzające te odpady prowadzą recykling. Podano również nazwy podmiotów, które należy skontrolować wraz z ich wzajemnymi powiązaniem na rynku odpadów;  
(akta kontroli str. 318-334)
- wskazano na konieczność<sup>12</sup> przypominania przedsiębiorcom w zarządzeniach pokontrolnych o treści art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużycym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>13</sup>, tj. konieczności dostosowania decyzji dotyczących zbierania i przetwarzania zużytego sprzętu do wymogów powyższej ustawy do końca 2017 r.;  
(akta kontroli str. 335-336)
- wskazano na konieczność<sup>14</sup> przekazywania do NFOŚiGW informacji o przedsiębiorcach prowadzących stacje demontażu, w przypadku których kontrole wykazały potrzebę złożenia korekty sprawozdania;  
(akta kontroli str. 337-341)

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> W kwietniu 2016 r.

<sup>10</sup> W październiku 2016 r.

<sup>11</sup> Bez zawiadomień o zamiarze ich wszczęcia podmiotów przewidzianych do kontroli.

<sup>12</sup> W styczniu 2017 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1893, ze zm., dalej: „ustawa o ZSEE”.

<sup>14</sup> W kwietniu 2017 r.

- przekazywano do wiadomości i wykorzystania interpretację przepisów bądź stanowisko w danej sprawie – otrzymane z Ministerstwa Środowiska na wnioski skierowane przez Głównego Inspektora dotyczące:
  - przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi<sup>15</sup> w zakresie m.in. odpowiedzi na pytanie: „Czy recykler poddający szkło przemiałowi w ramach procesów R5 i R12 ma prawo wystawić dokumenty DPR i DPO, jeżeli uzyskany surowiec był wykorzystywany jako wkład do mieszania z betonem?”;
 

(akta kontroli str. 342-356)
  - odpowiedzialności przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie sprowadzania do kraju pojazdów używanych w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia, z zamontowanymi odbiornikami radiowymi bądź taki odbiorniki zamontowano już po sprowadzeniu na teren Polski, w świetle ustawy o ZSEE;
 

(akta kontroli str. 439-445)
- przekazano do stosowania wydane przez Głównego Inspektora „Wytyczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego” – z lutego 2018 r.<sup>16</sup>;
 

(akta kontroli str. 357-415)
- przekazano<sup>17</sup> wydane przez Głównego Inspektora „Wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i zużyte akumulatory przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach<sup>18</sup> (...)”;
 

(akta kontroli str. 416-438)
- przekazano<sup>19</sup> „Sprawozdanie z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i zużyte akumulatory przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach (...)”;
 

(akta kontroli str. 446-462)
- przekazano<sup>20</sup> stanowisko Głównego Inspektora w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>21</sup>.
 

(akta kontroli str. 463-465)

Główny Inspektor wyjaśnił, że w latach 2016-2020 (I półrocze) nie dokonywał kontroli stanu realizacji zaleceń i wytycznych określających sposób postępowania w trakcie przeprowadzania kontroli podmiotów wprowadzających na rynek krajowy produkty i produkty w opakowaniach jak również gospodarujących odpadami użytkowymi i odpadami opakowaniowymi. Zalecenia i wytyczne są materiałem pomocniczym i stanowią wskazówki metodyczne do prowadzenia kontroli wytypowanych podmiotów, nie są materiałem przeznaczonym do bezwzględnego stosowania. W latach 2016-2020 (I półrocze) nie zgłaszano do GIOŚ sygnałów dotyczących nierealizowania zaleceń lub wytycznych czy problemów z ich realizacją.

(akta kontroli str. 3682, 3684-3685)

Odnosnie do wskazówek dotyczących prowadzenia kontroli krzyżowych Główny Inspektor wyjaśnił, że pojęcie kontroli krzyżowej jest pojęciem potocznym i nie występuje w przepisach prawa z zakresu ochrony środowiska, w tym w szczególności w ustawie

<sup>15</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, ze zm.

<sup>16</sup> Wcześniej obowiązywały „Wytyczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli zakładów przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego” – z maja 2010 r.

<sup>17</sup> W lutym 2019 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1850, ze zm.

<sup>19</sup> W styczniu 2020 r.

<sup>20</sup> W czerwcu 2020 r.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 875, ze zm.

o Inspekcji Ochrony Środowiska jak również w dokumentacji Informatycznego Systemu Kontroli (dalej: „ISK”) funkcjonującego w Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: „IOŚ”). Pojęcie to pojawiło się jako jeden z elementów walki z szarą strefą w zakresie gospodarowania odpadami, w tym odpadami poużytkowymi. Ponieważ tzw. szara strefa dotyczyła nieprawidłowości wykazanych na dokumentacji poświadczającej zbieranie, przetwarzanie, odzysk lub recykling odpadów oraz na dokumentach ewidencyjnych, strategia walki z szarą strefą została skierowana na kontrole podmiotów powiązanych ze sobą biznesowo poprzez dokonywanie kolejnych operacji dotyczących gospodarowania odpadami na danych strumieniach odpadów. Przykładowo były to kontrole organizacji odzysku i powiązanych z nią recyklerów, kontrole zakładów przetwarzania i powiązanych z nimi zbierających i recyklerów. Strategia ta miała odzwierciedlenie m.in. w zaleceniach oraz wskazówkach przekazywanych wojewódzkim inspektorom podczas narad oraz podczas corocznych narad naczelników wydziałów i działów inspekcji w WIOŚ, w opracowanych w GIOŚ wytycznych – dla zakładów przetwarzania, dla recyklerów i organizacji odzysku opakowań, dla podmiotów zbierających oraz prowadzących demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji, podmiotów zbierających zużyte baterie i zużyte akumulatory.

Według danych przekazanych z WIOŚ w latach 2016-2020 (I półrocze) inspektorzy WIOŚ przeprowadzili łącznie 48 kontroli krzyżowych w zakresie odpadów poużytkowych, z tego w 2016 r. – 16, w latach 2017-2018 – po 6, w 2019 r. – 16 i w I półroczu 2020 r. – 4.

Informacje o wszystkich kontrolach prowadzonych przez inspektorów WIOŚ znajdują się w ISK, dostępnym w GIOŚ. Z uwagi na to, że ISK nie posługuje się pojęciem kontroli krzyżowej informacje o liczbie kontroli tzw. krzyżowych uzyskano bezpośrednio z WIOŚ.

(akta kontroli str. 357-415, 466-517, 866-870, 923-945)

## **1.2. Nadzór nad działalnością kontrolną wojewódzkich inspektorów w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów ustaw o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym**

Główny Inspektor w okresie objętym kontrolą dokonywał analiz i ocen sposobu prowadzenia kontroli przez wojewódzkich inspektorów przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Przeprowadzanie powyższych działań polegało m.in. na:

- analizie sposobu prowadzenia kontroli w zakresie odpadów poużytkowych poprzez kontrolę dokumentacji przekazywanej przez WIOŚ (przede wszystkim protokołów z kontroli) w związku ze: złożonymi przez kontrolowane podmioty odwołaniami od decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne; przekazanymi przez GIOŚ wnioskami o podjęcie interwencji oraz zapytań WIOŚ złożonych w związku z prowadzonymi kontrolami i wszczętymi postępowaniami administracyjnymi (w latach 2016-2020);
- analizie dokumentacji wpływającej do GIOŚ dotyczącej prowadzonych kontroli krzyżowych<sup>22</sup> podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów szklanej i odpadów drewnianych a także organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty te prowadziły odzysk i recykling opakowań. Analiza ta polegała na weryfikacji podjętych przez WIOŚ działań po kątem realizacji (wydanych przez Głównego Inspektora) wytycznych do przeprowadzenia kontroli krzyżowych (w 2017 r.);
- analizie i ocenie przekazanych przez WIOŚ informacji o stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli przypadkach nielegalnego postępowania z odpadami opakowaniowymi, zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, zużytymi bateriami i akumulatorami jak również z pojazdami wycofanymi z eksploatacji (w latach 2018-2019);

<sup>22</sup> Prowadzonych przez wskazanych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

- analizie i ocenie przekazanych przez WIOŚ informacji z przeprowadzonych kontroli dotyczących przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i akumulatory przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o odpadach (w 2019 r.);
- analizie zgłaszanych przez WIOŚ problemów w bieżącej pracy z BDO, dotyczących kontroli podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (w 2020 r.).

(akta kontroli str. 532-536)

Jak wyjaśnił p.o. Zastępcy Głównego Inspektora:

przeprowadzona w 2016 r. analiza:

- zagadnień dotyczących działalności związanej z odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych wskazała, iż w dalszym ciągu istnieje prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości mających wpływ na stabilność systemu, w tym m.in. wystawianie DPO/DPR<sup>23</sup> przez podmioty eksploatujące instalacje o niewystarczającej wydajności do prowadzenia procesów odzysku i recyklingu w stosunku do ilości, na jakie DPO/DPR zostały wystawione, czy wystawianie DPO/DPR na odpady opakowaniowe fikcyjnie przetworzone;
- dokumentów wykazała nieprawidłowości zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ZSEE;
- informacji przesłanych przez wojewódzkich inspektorów (dotyczących problemów występujących podczas kontroli) wykazała istnienie problemów w zakresie podlegania urządzeń pod przepisy ustawy o zużyтым sprzęcie.

przeprowadzona w 2017 r. analiza:

- ustaleń kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów stłuczki szklanej, a także opakowań drewnianych oraz organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty te prowadziły odzysk i recykling opakowań wykazała, że:
  - w niektórych przypadkach wojewódzki inspektor pomimo stwierdzenia bardzo wysokiego poziomu recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych z drewna pochodzących z gospodarstw domowych nie zweryfikował w/w ilości z ilością zebranych odpadów opakowaniowych z drewna wynikających z rocznych sprawozdań przekazanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
  - niedotrzymanie zalecenia jednoczesnego prowadzenia kontroli recyklera i organizacji odzysku opakowań doprowadziło do braku pełnej skuteczności kontroli;
- informacji przesłanych przez wojewódzkich inspektorów (dotyczących problemów występujących podczas kontroli) wykazała istnienie problemów w zakresie zastosowania art. 189f Kpa oraz przepisów dot. obliczania opłaty produktowej oraz wymierzania kar pieniężnych;
- informacji przesłanych przez wojewódzkich inspektorów wykazała problemy dotyczące tzw. „szarej strefy” w gospodarce odpadami.

przeprowadzona w 2018 r. analiza:

- informacji przesłanych przez wojewódzkich inspektorów wykazała problemy dotyczące tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, tj. rekultywacja wyrobisk, spalanie odpadów, naruszenia warunków posiadanych decyzji, nieprawidłowa

<sup>23</sup> Dokumenty potwierdzające odzysk/dokumenty potwierdzające recykling.

klasyfikacja odpadów, unikanie opłat za korzystanie ze środowiska, fałszowanie dokumentów (DPR/DPO/KPO/KEO<sup>24</sup>), inne ujawnione przypadki.

przeprowadzona w 2019 r. analiza:

- przesłanych przez wojewódzkich inspektorów informacji dotyczących kontroli przeprowadzonych w ramach cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i akumulatory przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o odpadach wykazała, że:
  - nie stwierdzono przypadków przekroczenia określonej w pozwoleniach masy zebranych zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;
  - w 54% skontrolowanych podmiotów nie wykryto żadnych nieprawidłowości;
  - jedynie 16,1% ujawnionych uchybień skutkowało wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej, lub wszczęciem postępowania administracyjnego zmierzającego do jej wymierzenia;
  - nie odnotowano przypadków, w których prowadzona działalność stanowiła bezpośrednie zagrożenie dla stanu środowiska oraz życia i zdrowia ludzi;
- zapytań przesłanych przez wojewódzkich inspektorów w zakresie przepisów ustawy o ZSEE zidentyfikowała problemy dotyczące pojazdów używanych, w których zamontowane były urządzenia w postaci odbiorników radiowych wymagające uzyskania interpretacji Ministra Środowiska;
- informacji przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów wykazała problemy w bieżącej pracy pracowników WIOŚ z bazą BDO oraz korzystaniu podczas prowadzonych kontroli podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

przeprowadzona w 2020 r. analiza:

- informacji przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów wykazała problemy w bieżącej pracy pracowników z bazą BDO oraz korzystaniu podczas prowadzonych kontroli podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;
- pozwoliła zidentyfikować (w związku z trwającą epidemią wirusa SARS-COV-2) problemy w zakresie prawidłowości umarzania administracyjnych kar pieniężnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej bez wpisu do rejestru BDO podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

(akta kontroli str. 536-538)

W związku z otrzymanymi wynikami powyższych analiz i ocen, jak podał p.o. Zastępcy Głównego Inspektora, podjęto następujące działania:

**„2016 rok:**

- Wyniki corocznych analiz i ocen sposobu prowadzenia kontroli przez WIOŚ w zakresie przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym były przedstawiane podczas zarówno narad wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska jak i narad szkoleniowych dla naczelników Wydziałów i Działów Inspekcji z WIOŚ. Omawiane były przykładowo zagadnienia dot. ujawnionych nieprawidłowości w prowadzeniu przez WIOŚ kontroli, notowanych błędów w postępowaniach WIOŚ dot. wymierzania kar administracyjnych, niewłaściwej interpretacji niektórych przepisów prawa.

<sup>24</sup> Karty przekazania odpadów/karty ewidencji odpadów.



- Główny Inspektor podjął decyzję o konieczności przeprowadzenia przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli krzyżowych w wybranych zakładach prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów stłuczki szklanej, które należało przeprowadzić równocześnie z kontrolami organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty te prowadzą odzysk i recykling opakowań.
- Skierowano pismo do Prokuratora Generalnego sygnalizujące potrzebę podjęcia działań w celu zapewnienia większej skuteczności w ściganiu przestępstw przeciwko środowisku, w tym odpadów.
- Poinformowano Pana Sławomira Mazurka – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska o nieprawidłowościach w systemie gospodarki odpadami, w tym gospodarki odpadami opakowaniowymi oraz zagrożeniami z nimi związanymi.
- Wystosowano pismo do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów – Pana Wiesława Jasińskiego z prośbą o podjęcie współpracy w zakresie działań ograniczających patologie w gospodarce odpadami powodujących uszczuplenie budżetu.
- Skierowano do wojewódzkich inspektorów stanowisko GIOŚ dotyczące obowiązków przedsiębiorców zajmujących się pośrednictwem przy zakupie sprzętu, tj. tzw. dropshippingu.
- Wystąpiono do MŚ z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie podlegania pod zapisy ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym sterowników PLC, paneli operatorskich oraz modułów rozszerzających oraz stosowania definicji średniorocznej masy sprzętu.

#### **2017 rok:**

- Wyniki corocznych analiz i ocen sposobu prowadzenia kontroli przez WIOŚ w zakresie przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym były przedstawiane podczas zarówno narad wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska jak i narad szkoleniowych dla naczelników Wydziałów i Działów Inspekcji z WIOŚ oraz narady szkoleniowej dot. zużytego sprzętu. Omawiane były przykładowo zagadnienia dot. ujawnionych nieprawidłowości w prowadzeniu przez WIOŚ kontroli, notowanych błędach w postępowaniach WIOŚ dot. wymierzania kar administracyjnych, niewłaściwej interpretacji niektórych przepisów prawa.
- W wyniku analizy problemu, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wystąpił do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji dotyczących przypadków tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, w tym w zależności od rodzaju odpadów, jakich dotyczyły, tj. odpady komunalne, odpady niebezpieczne, osady ściekowe, odpady opakowaniowe, demontaż pojazdów, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów (w tym dotyczące pojazdów), inne ujawnione przypadki.
- W wyniku analizy kontroli krzyżowych podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów stłuczki szklanej, a także opakowań drewnianych oraz organizacji odzysku opakowań, na rzecz których podmioty te prowadziły odzysk i recykling opakowań wystąpiono do dolnośląskiego WIOŚ o przeprowadzenie dodatkowych czynności w związku ze stwierdzonymi wątpliwościami w zakresie ilości odpadów opakowań drewnianych poddawanych recyklingowi.
- Skierowano pismo do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o notowanym przez IOŚ wzroście, w ciągu ostatnich kilku lat, skali nielegalnych praktyk w zakresie gospodarki odpadami, dotyczących głównie recyklingu odpadów opakowaniowych, demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji czy recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, które powodują straty dla budżetu państwa.

- Skierowano pismo do zastępcy Dyrektora Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji – w ramach zintensyfikowania działań w zakresie zwalczania „szarej strefy” w gospodarce odpadami zaproszono przedstawicieli KG Policji na spotkanie w ww. temacie.
- Zorganizowano robocze spotkanie z przedstawicielami komendy Głównej Policji, Komendy Stołecznej Policji i GIOŚ oraz mazowieckiego i małopolskiego WIOŚ dotyczące podjęcia współpracy w zakresie walki z przestępstwami przeciw środowisku w obszarze gospodarowania odpadami.
- Skierowano pismo do Komendanta Głównego Policji o ww. spotkaniu i wskazano obszary działania, które powinny być objęte stałą i ściślejszą współpracą, m.in.: pomoc w ustalaniu sprawców wykroczeń i przestępstw przeciwko środowisku, udostępnianie materiałów i informacji w zakresie nielegalnej działalności podmiotów czy organizowaniu dwustronnych szkoleń w zakresie problematyki ochrony środowiska.
- Wystąpiono do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z informacją o nielegalnych praktykach w gospodarce odpadami, w tym odzysku odpadów opakowaniowych, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji skutkujących stratami w budżecie państwa z prośbą o podjęcie współpracy.
- Przekazano do wioś opinię dot. podstawy obliczania opłaty produktowej wynikającej z przepisów ustawy o ZSEE, zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 Kpa w wydawanych przez WIOŚ decyzjach oraz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie skupu, przetwarzania i dalszej odsprzedaży odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.
- Wystąpiono do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie stosowania administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za uchybienia przepisów przewidzianych w ustawie o ZSEE.
- W wyniku analizy przypadków tzw. „szarej strefy”, stwierdzono konieczność zlecenia opracowania ekspertyzy dotyczącej szacowanej skali problemu oraz uszczuplenia budżetu państwa z niego wynikających (Ekspertyza pt. „Oszacowanie wielkości szarej strefy w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet państwa” z 27 grudnia 2017 r.)
- Pracownicy GIOŚ brali czynny udział w pracach nad zmianą ustawy o odpadach w zakresie m.in. przepisów dotyczących BDO.

#### **2018 rok:**

- Wyniki corocznych analiz i ocen sposobu prowadzenia kontroli przez WIOŚ w zakresie przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym były przedstawiane podczas zarówno narad wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska jak i narad szkoleniowych dla naczelników Wydziałów i Działów Inspekcji z WIOŚ. Omawiane były przykładowo zagadnienia dot. ujawnionych nieprawidłowości w prowadzeniu przez WIOŚ kontroli, notowanych błędach w postępowaniach WIOŚ dot. wymierzania kar administracyjnych, niewłaściwej interpretacji niektórych przepisów prawa.
- Główny Inspektor wystąpił do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji dotyczących przypadków tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, tj. rekultywacja wyrobisk, spalanie odpadów, naruszenia warunków posiadanych decyzji, nieprawidłowa klasyfikacja odpadów, unikanie opłat za korzystanie ze środowiska, fałszowanie dokumentów (DPR/DPO/KPO/KEO), inne ujawnione przypadki.
- Zagadnienia dotyczące gospodarki odpadami, w tym nielegalnych działań obejmujących również gospodarkę odpadami opakowaniami poruszano w trakcie warsztatów szkoleniowych dedykowanych organom ścigania (policja, prokuratura), Inspekcji Transportu Drogowego oraz WIOŚ w ramach projektu pt. „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”.

- Na podstawie przekazanych przez wojewódzkich inspektorów informacji dotyczących przypadków tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, przygotowane zostało zestawienie tabelaryczne dotyczące ww. zagadnienia w podziale na województwa.
- Pracownicy GIOŚ brali czynny udział w pracach nad zmianą ustawy o odpadach w zakresie m.in. przepisów dotyczących BDO.
- Pracownicy GIOŚ brali czynny udział w pracach nad zmianą ustawy o IOŚ w zakresie m.in. przepisów dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

#### **2019 rok:**

- Wyniki corocznych analiz i ocen sposobu prowadzenia kontroli przez WIOŚ w zakresie przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym były przedstawiane podczas zarówno narad wojewódzkich inspektorów jak i narad szkoleniowych dla naczelników Wydziałów i Działów Inspekcji z WIOŚ. Omawiane były przykładowo zagadnienia dot. ujawnionych nieprawidłowości w prowadzeniu przez WIOŚ kontroli, notowanych błędach w postępowaniach WIOŚ dot. wymierzania kar administracyjnych, niewłaściwej interpretacji niektórych przepisów prawa.
- Główny Inspektor wystąpił do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji dotyczących przypadków tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, tj. rekultywacja wyrobisk, porzucanie odpadów, pożary odpadów, przypadki związane z zatrzymaniem transportu odpadów.
- Wystosowano pismo do Ministra Środowiska o zgłaszanych przez inspektorów WIOŚ o problemach w zakresie dostępu i korzystania z danych dostępnych w BDO występujących podczas kontroli podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.
- Wystąpiono do Ministra Środowiska z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wprowadzania przez kontrolowane podmioty pojazdów używanych, w których zamontowane były urządzenia w postaci odbiorników radiowych.
- Na podstawie przekazanych przez wojewódzkich inspektorów informacji dotyczących przypadków tzw. „szarej strefy” w podziale na rodzaje nielegalnych praktyk, zostało przygotowane zestawienie zbiorcze w podziale na województwa.
- Pracownicy GIOŚ brali czynny udział w pracach nad tworzeniem kolejnych modułów w BDO (moduł sprawozdawczy wynikający z przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym).

#### **2020 rok:**

- Wystosowano do Ministra Klimatu pismo przekazujące informację o zgłaszanych przez WIOŚ trudnościach w bieżącej pracy z bazą BDO oraz korzystaniu z zawartych w niej zasobów występujących podczas kontroli podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.
- Pracownicy GIOŚ brali czynny udział w pracach nad tworzeniem kolejnych modułów w BDO (moduł sprawozdawczy wynikający z przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym).

- Przekazano do wojewódzkich inspektorów stanowisko GIOŚ dotyczące nakładania kar pieniężnych za brak wpisu do rejestru BDO podmiotów w zakresie przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym sporządzone w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-COV-2.”.

(akta kontroli str. 538-544)

W prowadzonych w GIOŚ analizach i ocenach uwzględniane były uwagi, opinie i sugestie zgłaszane do Głównego Inspektora przez przedstawicieli podmiotów gospodarujących odpadami.

(akta kontroli str. 543-544)

I tak przykładowo do Głównego Inspektora zostało skierowane, przez Prezesa [ ... ]<sup>25</sup>, pismo z dnia 7 stycznia 2019 r.<sup>26</sup> dotyczące m.in. problemów potwierdzenia nieprawdy w dokumentach ewidencji odpadów, funkcjonowania „szarej strefy” ze wskazaniem miejsc nielegalnego demontażu pojazdów. Główny Inspektor pismem z dnia 22 stycznia 2019 r. przekazał, zgodnie z właściwością, inspektorom ochrony środowiska województwa pomorskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz mazowieckiego wykaz miejsc prowadzenia nielegalnego demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji – przesłany przez Prezesa [ ... ]<sup>25</sup>) i zwrócił się z prośbą o przeprowadzenie kontroli interwencyjnych. Wszyscy wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili kontrolę podmiotów wskazanych w piśmie Prezesa [ ... ]<sup>25</sup>). Wynikiem przeprowadzonych kontroli było podjęcie następujących działań:

- Wielkopolski Wojewódzki Inspektor – w stosunku do kontrolowanego podmiotu wydał zarządzenia pokontrolne dotyczące prowadzenia ewidencji oraz sprawozdawczości, nałożono 2 mandaty na łączną kwotę 700 zł i zastosowano pouczenie (podczas przeprowadzonych oględzin nie stwierdzono demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji);
- Małopolski Wojewódzki Inspektor, przeprowadził dwie kontrole, w których ustalił, że:
  - jeden z kontrolowanych podmiotów prowadził działalność w zakresie zbierania odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji bez wymaganego zezwolenia, w stosunku do kontrolowanego podmiotu wydano zarządzenia pokontrolne, zastosowano pouczenie dotyczące sprawozdawczości i wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za zbieranie odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji o kodach 16 01 04\* i 16 01 06 bez wymaganego zezwolenia na zbieranie,
  - drugi podmiot poza stacją demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, pozyskiwał wyposażenie i części nadające się do ponownego użycia z pojazdów wycofanych z eksploatacji, w związku z czym wydano zarządzenia pokontrolne i wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 15 000 zł;
- Mazowiecki Wojewódzki Inspektor – w stosunku do kontrolowanego podmiotu, który prowadził legalną stację demontażu, wydał zarządzenia pokontrolne dotyczące prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości, a informacje o ustaleniach kontroli przekazał do Marszałka Województwa Mazowieckiego i NFOŚiGW;
- Pomorski Wojewódzki Inspektor w trakcie przeprowadzonej kontroli stwierdził m.in. demontaż pojazdów poza stacją demontażu pojazdów, a także szereg innych naruszeń. W wyniku kontroli wydano zarządzenia pokontrolne oraz decyzję wstrzymującą działalność kontrolowanego podmiotu w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji. Wymierzono administracyjne kary pieniężne w wysokości 5 000 zł za prowadzenie działalności w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o odpadach, bez wymaganego wpisu do rejestru oraz

---

<sup>25</sup> [ ... ]<sup>25</sup>)

<sup>26</sup> Znak: FORS/001/2019.

w wysokości 31 800 zł za zbieranie odpadów bez zezwolenia wymaganego art. 41 ustawy o odpadach. Ponadto wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 175 000 zł za dokonywanie poza stacją demontażu: (1) usunięcia z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów lub substancji niebezpiecznych, w tym płynów; (2) usunięcia z pojazdów wycofanych z eksploatacji przedmiotów wyposażenia lub części nadających się do ponownego użycia oraz wymontowania z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów nadających się do odzysku lub recyklingu. Kopię protokołu z przeprowadzonej kontroli przekazano do służbowego wykorzystania Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska; komplet dokumentacji zawierający ustalenia przeprowadzonej kontroli przekazano Wójtowi Gminy Sadlinki; poinformowano Komendanta Powiatowej Straży Pożarnej o podejrzeniu zagrożenia pożarowego w kontrolowanym podmiocie oraz Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku o prowadzeniu handlu pojazdami, na które kontrolowany nie posiadał dokumentów potwierdzających ich pochodzenie, a także zawiadomiono Prokuratora Rejonowego w Kwidzynie o możliwości popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli str. 544-546, 3842-3970)

Główny Inspektor wyjaśnił, że regulamin organizacyjny GIOŚ określa wewnętrzną organizację, zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych GIOŚ. Zdaniem Głównego Inspektora w latach 2016-2020 zadanie dotyczące prowadzenia przez pracowników GIOŚ kontroli jak i współdziałania w kontrolach prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów w zakresie gospodarki odpadami było realizowane. Pracownicy GIOŚ prowadzili kontrole lub brali udział w kontrolach prowadzonych przez pracowników WIOŚ w zakresie gospodarki odpadami, przykładowo w 2016 r. w 4, w 2017 r. w 3, w 2018 r. w 6, a w 2020 w jednej. Należy podkreślić, że prowadzenie kontroli przez GIOŚ jak i współdziałanie pracowników GIOŚ w kontroli prowadzonej przez pracowników WIOŚ jest zawsze uzasadnione m.in.: stopniem skomplikowania sprawy, zakresem uciążliwości dla środowiska, zasięgiem ponadwojewódzkim oraz wagą sprawy wynikającą ze zgłaszanych interwencji. Wojewódzcy inspektorzy na bieżąco prowadzą kontrole podmiotów gospodarujących odpadami, w tym odpadami poużytkowymi i wielokrotnie zwracają się o wsparcie merytoryczne do GIOŚ. Pracownicy GIOŚ na bieżąco udzielają konsultacji merytorycznych pracownikom WIOŚ, podczas prowadzenia kontroli, natomiast tylko w uzasadnionych przypadkach pracownicy GIOŚ biorą udział w kontroli prowadzonej przez pracowników WIOŚ bądź zostaje podjęta decyzja o prowadzeniu takiej kontroli przez pracowników GIOŚ.

(akta kontroli str. 564-626, 862-865)

### **1.3. Organizacja szkoleń dla pracowników WIOŚ w zakresie kontroli podmiotów funkcjonujących na rynku gospodarki opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego**

W latach 2016-2019<sup>27</sup> Główny Inspektor zorganizował łącznie sześć szkoleń dla pracowników WIOŚ, tj. w:

- 2016 r. – jedno szkolenie<sup>28</sup>, którego zakres merytoryczny obejmował „Gospodarowanie odpadami - przepisy, orzecznictwo w tym tematyka dotycząca odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych; 2. Nowe obowiązki WIOŚ w zakresie kontroli przedsiębiorców podlegających przepisom ustawy z 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (zseie); 3. Kontrole IOŚ w świetle zmienionych przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji”;
- 2017 r.– dwa szkolenia<sup>29</sup>, o następujących zakresach merytorycznych:

<sup>27</sup> W 2020 r. (I półrocze) nie było szkoleń.

<sup>28</sup> Narada Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji WIOŚ.

<sup>29</sup> Narada dla inspektorów WIOŚ oraz narada konsultacyjna Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji WIOŚ.

- „1. Stanowiska, wytyczne i opinie dotyczące przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym 2. Przemieszczanie zużytego sprzętu. Sprawozdawczość w zakresie sprzętu i zużytego sprzętu; 3. Problemy ze stosowaniem nowych przepisów o zużytym sprzęcie. Problemy występujące podczas kontroli.”;
  - „1. Zagadnienia związane z ustawą o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, orzecznictwo; 2. Nowe wytyczne dla kontroli zakładów przetwarzania; 3. Zagadnienia związane z ustawą o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, orzecznictwo; 4. Przepięstwa w gospodarce odpadami (szara strefa), w tym w zakresie dotyczącym gospodarowania odpadami opakowaniowymi”;
- 2018 r. – dwa szkolenia<sup>30</sup>, których zakres merytoryczny obejmował:
- „1. Zmiany przepisów ustawy o odpadach w kontekście zadań IOŚ; 2. Czynności procesowe wykonywane w postępowaniach przygotowawczych o przestępstwa przeciwko środowisku, czynności podejmowane w zakresie zatrzymywania lub przeszukiwania pojazdów, przewożących towary; 3. Czynności procesowe możliwe do wykonania przez IOŚ w postępowania przeciwko środowisku. Gromadzenie i zabezpieczenie dowodów w sprawach o popełnienie przestępstwa.”;
  - „1. Nielegalne praktyki w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi; 2. Zasady funkcjonowania systemu gospodarki odpadami w Polsce. Obszary łamania przepisów o odpadach w tym nielegalne gospodarowanie odpadami opakowań szklanych; 3. Obszary nielegalnego postępowania z odpadami - fałszowanie dokumentów DPO/DPR, ustalenie źródła pochodzenia (odpadów opakowaniowych); 4. Współpraca pomiędzy IOŚ a organami ścigania w zakresie zwalczania przestępstw gospodarczych na podstawie ustawy o ZSEE; 5. Współpraca pomiędzy WIOŚ a organami ścigania w zakresie zwalczania nielegalnego zbierania i demontażu odpadów w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji.”;
- 2019 r. – jedno szkolenie<sup>31</sup> obejmujące: „1. Wybrane orzecznictwo WIOŚ/GIOŚ i sądów administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami w tym odpadów poużytkowych, 2. Interpretacja przepisów dot. gospodarki Odpadami.”.

Łącznie szkoleniem objęto 423 osoby, pracownicy wszystkich WIOŚ zostali przeszkoleni.

(akta kontroli str. 628-632)

Zakres merytoryczny przeprowadzonych szkoleń był każdorazowo ustalany w GIOŚ na podstawie analizy dokumentacji przekazywanej przez wojewódzkich inspektorów w związku ze złożonymi przez przedsiębiorców odwołaniami od decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne, informacji zwrotnych o wynikach kontroli przeprowadzonych w związku z przekazanymi przez Głównego Inspektora wnioskami o podjęcie interwencji oraz zapytań wojewódzkich inspektorów złożonych w związku z prowadzonymi kontrolami, a następnie wszczętymi postępowaniami administracyjnymi. Dodatkowo podczas szkoleń przekazywano wiedzę o zmianach w obowiązujących aktach prawnych i ich wpływie na obowiązki kontrolne inspektorów WIOŚ oraz kontrolowanych podmiotów. Pracownicy GIOŚ prowadzący szkolenia posiadali niezbędną wiedzę i doświadczenie do należytego ich przeprowadzenia. Ponadto, w prowadzeniu szkoleń brali udział również pracownicy organów ścigania (Komendy Głównej Policji i Prokuratury Krajowej) zajmujący się sprawami dotyczącymi przestępstw w zakresie gospodarki odpadami. W toku kontroli ustalono, że jednym z prowadzących szkolenia<sup>32</sup>, organizowane przez Głównego Inspektora w 2018 r.

<sup>30</sup> Narada konsultacyjna Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji WIOŚ jak również warsztaty (odbyły się w 16 terminach) w ramach projektu "Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm" ze środków POIS 2014-2020, w ramach osi priorytetowej II - Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, Działanie 2.4. Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna.

<sup>31</sup> Narada konsultacyjna Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji WIOŚ.

<sup>32</sup> Narada konsultacyjna Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji WIOŚ.

był Prezes Zarządu Rekopol Organizacji Odzysku Opakowań. Organizacja ta reprezentuje interesy przedsiębiorców, kontrolowanych przez inspektorów WIOŚ.

Główny Inspektor wyjaśnił, że słuchaczami wykładów wygłaszanych w ramach warsztatów prowadzonych w 2018 r. (projekt pt. „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”) byli przedstawiciele m.in. organów ścigania prowadzący sprawy dotyczące przestępstw w gospodarce odpadami, a także Krajowej Administracji Publicznej, kontrolujący kwestie uszczupień podatkowych. Projekt miał charakter edukacyjny. W związku z powyższym Prezes Zarządu Rekopol, jako praktyk posiadający wieloletnie doświadczenie w branży opakowaniowej, wygłosił prelekcję (*pro publico bono*), której tematem było wyłącznie omówienie funkcjonowania systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, obowiązków podmiotów wynikających z ustawy o gospodarce odpadami i odpadami opakowaniowymi z punktu widzenia praktyka. Celem było przekazanie słuchaczom wiedzy merytorycznej w przystępny sposób, tak aby ww. organy w przypadku prowadzenia spraw z tego obszaru posiadały podstawy dotyczące zakresu praw i obowiązków „uczestników” systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

W latach 2016-2020 (I półrocze) Główny Inspektor nie zlecał podmiotom zewnętrznym organizacji szkoleń dla pracowników WIOŚ w zakresie gospodarowania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, bateriami i akumulatorami, pojazdami wycofanymi z eksploatacji oraz odpadami opakowaniowymi.

(akta kontroli str. 627-632, 3682-3685)

#### **1.4. Współpraca Głównego Inspektora z organami/organizacjami reprezentującymi gospodarujących odpadami w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami i odpadami opakowaniowymi oraz odpadami poużytkowymi**

Główny Inspektor współpracował z organami administracji i organizacjami społecznymi, reprezentującymi gospodarujących odpadami w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriami i akumulatorami, zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. W latach 2016-2020 (I półrocze) przedstawiciele GIOŚ uczestniczyli w 44 spotkaniach, z tego w 2016 r. – w 7, w 2017 r. – w 6, w 2018 r. – w 14, w 2019 r. – w 12 i I półroczu 2020 r. – w 5, zarówno w charakterze słuchaczy, jak i wygłaszających prezentacje lub prelekcje. Współpraca ta była realizowana podczas konferencji, paneli dyskusyjnych, targów lub kongresów oraz szkoleń.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor realizował porozumienia zawarte m.in. z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Szefem Służby Celnej, Komendantem Głównym Straży Granicznej, a także wojewódzkimi inspektorami. W ramach współpracy z Prokuratorem Generalnym, prokuratorzy dokonali oceny prawidłowości prowadzonych postępowań przygotowawczych, zasadności podjętych działań merytorycznych, podstaw do ich podjęcia na nowo oraz brali udział w szkoleniach dla pracowników IOŚ dotyczących zapobiegania nielegalnym działaniom w gospodarce odpadami poprzez wzajemną wymianę doświadczeń i uzyskiwanie od prokuratury wiedzy praktycznej dotyczącej sposobu działań w tym zakresie. Uczestniczono w spotkaniach z przedstawicielami Komendy Głównej Policji i Komendy Stołecznej Policji, w pracach zespołu do analizy przepisów dotyczących wykrywania i ścigania przestępstw i wykroczeń związanych ze składowaniem odpadów, celem opracowania projektu zmian tych przepisów, w warsztatach szkoleniowych w celu upowszechniania wiedzy o przepisach ochrony środowiska i wymiany doświadczeń o nielegalnych działaniach na rynku odpadów i pogłębianie wiedzy funkcjonariuszy. Pracownicy GIOŚ brali udział w odprawie służbowej dla wydziałów do walki z przestępczością gospodarczą komend wojewódzkich Policji oraz w pracach zespołu do spraw wykrywania i ścigania.

W 2018 r. został przeprowadzony przez pracowników GIOŚ cykl warsztatów skierowanych do prokuratorów i sędziów, funkcjonariuszy policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Krajowej Administracji Skarbowej, w ramach projektu pn. „Droga do czystego środowiska –

program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm". Warsztaty dotyczyły zagadnień związanych z problematyką m.in. gospodarki odpadami, w tym obowiązujący stan prawny oraz studium przypadków gospodarki odpadami prowadzonej niezgodnie z obowiązującym prawem oraz liberalnego brzmienia niektórych przepisów regulujących obowiązki podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym obszarze. Na poziomie zarówno wojewódzkim, jak i centralnym organy IOŚ dostrzegły większe zainteresowanie problemem oraz zwiększenie aktywności w podejmowanych działaniach przez inne organy (policja, prokuratura) i poprawę współpracy.

Współpracowano m.in. z organizacjami Ceced Polska – Związek Pracodawców AGD, Klaster Gospodarki Odpadowej i Recyklingu, Stowarzyszeniem FORS, Auraeko Organizacją Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego S.A., Krajową Izbą Gospodarczą, Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Stowarzyszeniem Polski Recykling, Krajową Izbą Gospodarki Odpadami, Stowarzyszeniem Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych, Politechniką Łódzką, Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, Uniwersytetem w Białymstoku, a także innymi szkołami wyższymi.

Przykładowo w ramach współpracy z Ceced Polska – Związek Pracodawców AGD brano udział w panelach dyskusyjnych w celu omówienia problemów pojawiających się na rynku zagospodarowania odpadów zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w kontekście m.in. znaczenia gospodarki o obiegu zamkniętym, zmian ustawy o zużyтым sprzęcie, finansowania i zapewniania standardów przetwarzania. Wystąpienia pracownika GIOŚ podczas Finałów Ogólnopolskich Konkursów „Dobre Rady na elektroodpady – oddaj mnie w dobre ręce” miało na celu edukację dzieci i młodzieży w zakresie gospodarowania sprzętem oraz bateriami i akumulatorami. W ramach współpracy ze Stowarzyszeniem FORS uczestniczono w panelach dyskusyjnych, których celem było upowszechnianie wiedzy o zgodnych z prawem sposobach postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, o problemach występujących na stacjach demontażu pojazdów oraz nielegalnych praktykach w postępowaniu z odpadami w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Efektom współpracy była m.in. wymiana doświadczeń w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości i pozyskanie wiedzy o realizacji obowiązków przez przedsiębiorców działających w branży odpadów, pozyskanie informacji o problemach, w tym problemach z dostosowaniem się do obowiązujących przepisów, upowszechnianie wiedzy o szarej strefie w zakresie gospodarki odpadami, w tym odpadami poużytkowymi w Polsce.

(akta kontroli str. 554-563b, 897-922c)

### **1.5. Rozpatrywanie skarg i wniosków**

W latach 2016-2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęło 106 skarg i wniosków dotyczących działalności przedsiębiorców objętych przepisami o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi, recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, bateriach i akumulatorach, zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym, z tego:

- 47 skarg w sprawach recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (10 w 2016 r., 5 – w 2017 r., 9 – w 2018 r., 15 – w 2019 r. i 8 w I półroczu 2020 r.);
- 46 skarg w sprawach baterii i akumulatorów (24 w 2016 r., po 3 w 2017 r. i w I półroczu 2020 r. oraz po 8 w 2018 r. i w 2019 r.);
- 7 skarg w sprawach zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (po jednej w 2016 r. i 2018 r. oraz 5 – w 2017 r.);
- 6 skarg w sprawach wymagań wynikających z ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (4 w 2016 r., i po jednej w 2018 r. i w 2019 r.).

Spośród 106 skarg – 18 skarg dotyczyło działalności wojewódzkich inspektorów w zakresie odpadów poużytkowych, z tego: 10 – na działalność Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora, 3 – na działalność Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora, 2 – na Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora, 2 – na Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora i jedna – na Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora. Jedna skarga na Głównego Inspektora dotyczyła przede wszystkim prowadzonego w GIOŚ postępowania



w sprawie nałożenia kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustaw o odpadach oraz o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Dwanaście skarg dotyczących m.in. działań kontrolnych, uprawnień inspektorów WIOŚ do wszczęcia kontroli, niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia obowiązków przez pracowników WIOŚ w Olsztynie, ustaleń kontroli WIOŚ lub decyzji w sprawie wymierzenia kary administracyjnej zostało rozpatrzonych jako bezzasadne i udzielono odpowiedzi skarżącym.

Nie rozpatrzono 6 skarg. Dwie skargi na działanie Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora wpłynęły do GIOŚ w listopadzie 2019 r. i sierpniu 2020 r. i dotyczyły bezczynności w sprawie zgłoszonych nieprawidłowości dotyczących demontażu pojazdów oraz działań kontrolnych i pokontrolnych wobec skarżącego, któremu organ wymierzył administracyjną karę pieniężną. Cztery skargi na działanie Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora zostały złożone przez Komitet na Rzecz Ochrony Środowiska i Zdrowia Mieszkańców Miasta Korsze w 2016 r. i dotyczyły niedopełnienia obowiązków rzetelnego przeprowadzenia czterech kontroli w zakresie gospodarki odpadami w latach 2012-2014 w [ ... ]\*) i rzetelnej analizy wyników tych kontroli, co utrudniło zakwalifikowanie tego podmiotu do zakładów o dużym lub zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Główny Inspektor wyjaśnił, że przyczyną nierozpatrzenia skarg jest wielowątkowy i skomplikowany charakter sprawy wymagający przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W związku z kolejnymi skargami zgłaszanymi przez mieszkańców m. Korsze na działalność [ ... ]\*), a także na działania kontrolne Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora, Główny Inspektor wyjaśnił, że w GIOŚ analizowane były prowadzone przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora kontrole oraz podejmowane działania pokontrolne. Skargi składane przez Komitet na Rzecz Ochrony Środowiska i Zdrowia Mieszkańców Miasta Korsze dotyczyły szerokiego zakresu, tj. nieujawnienia ilości wytwarzanego siarczanu sodu, który powstaje w wyniku neutralizacji wody technologicznej, nieujawnienia ilości wytwarzanych w wyniku prowadzonych procesów przetwarzania odpadów o kodzie 19 12 11\* oraz nieprzeprowadzenia analizy zakładu pod kątem zaliczenia go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. W związku z powyższym, w wyniku analizy prowadzonych przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora działań, stwierdzono konieczność przeprowadzenia wyjaśnień w podnoszonym przez skarżących zakresie, z uwagi na brak konkretnych dotychczas poczynionych ustaleń. Pismem z 18 stycznia 2017 r., Główny Inspektor polecił Warmińsko-Mazurskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi przeprowadzenie kompleksowej kontroli Zakładu celem weryfikacji ww. zagadnień oraz podjęcia działań pokontrolnych. Prowadzono następnie jeszcze kilka kontroli, które nie pozwoliły na jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii podnoszonych przez skarżących, co też przyczyniło się do nieudzielenia odpowiedzi na złożone skargi. W konsekwencji z uwagi na wysoki stopień skomplikowania sprawy, a także dodatkowe informacje zgłaszane przez mieszkańców m. Korsze, wystąpiła konieczność podjęcia kontroli przez Głównego Inspektora celem przeprowadzenia własnych ustaleń i oceny funkcjonowania Zakładu w m. Korsze, w tym w szczególności w zakresie podnoszonych przez skarżących nieprawidłowości, które nie zostały potwierdzone przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli została podjęta w związku ze spotkaniem mieszkańców Gminy i Miasta Korsze z Zastępcą Głównego Inspektora w dniu 27 marca 2019 r. Decyzją nr 25/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. Główny Inspektor powołał, na podstawie art. 10c ust. 1 ustawy o IOŚ, zespół kontrolny do przeprowadzenia kontroli interwencyjnej [ ... ]\*), natomiast kontrola trwała od 7 maja do 3 września 2019 r. Przedmiotem kontroli były zagadnienia podnoszone przez mieszkańców m. Korsze dotyczące przestrzegania przez Zakład warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. W wyniku kontroli stwierdzono szereg naruszeń, prowadzących do podjęcia działań pokontrolnych, w tym m.in. skierowania wystąpień do:

- Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, który wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy

z dnia 13 kwietnia 2017 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>33</sup>, tj. decyzji nakładającej na [ ... ]<sup>34</sup> obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych szkody w środowisku w powierzchni ziemi;

- Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z informacją o wynikach kontroli, stwierdzonych naruszeniach oraz z wnioskiem o rozważenie podjęcia działań w zakresie, o którym mowa w art. 193 i art. 195 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>34</sup> (procedura wygaśnięcia pozwolenia – art. 193 lub cofnięcia bez odszkodowania – art. 195).

Do dnia zakończenia kontroli Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie udzielił odpowiedzi, od której również uzależniona jest odpowiedź na skargi na działania Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora. Główny Inspektor poinformował, że odpowiedzi zostaną udzielone kompleksowo niezwłocznie po uzyskaniu informacji zwrotnych od organów, do których skierowano wystąpienia, co pozwoli na jednoznaczną ocenę prawidłowości prowadzonych przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora działań.

(akta kontroli str. 698-700, 833-834, 946-983)

Kontrolą objęto 5 skarg/wniosków<sup>35</sup> w sprawach recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. We wszystkich sprawach wnioski o podjęcie interwencji zostały przekazane do właściwych wojewódzkich inspektorów w celu przeprowadzenia kontroli lub wykorzystania służbowego. W 3 sprawach do GIOŚ przekazano informację o wynikach kontroli, brak informacji o działaniach podjętych w sprawie wniosku o interwencję z 2020 r.

(akta kontroli str. 3971-4003)

#### **1.6. Kontrole o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim w zakresie funkcjonowania rynku odpadów poużytkowych**

W latach 2016-2020 (I półrocze) Główny Inspektor zainicjował jedną kontrolę o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim. Ujęto ją w planie pracy Głównego Inspektora na 2019 r. W lutym 2019 r. Główny Inspektor przekazał wojewódzkim inspektorom do stosowania wytyczne do przeprowadzenia cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przez podmioty zbierające zużyte baterie i zużyte akumulatory przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o odpadach. Kontrole w ramach cyklu kontrolnego zostały przeprowadzone zgodnie z przekazanymi wytycznymi, tj. w okresie od 1 lutego do 30 czerwca 2019 r., z wyjątkiem województwa pomorskiego, w którym kontrole prowadzono do 13 września 2019 r. Kontrola miała na celu ocenę wypełniania przez zbierających zużyte baterie i zużyte akumulatory obowiązków wynikających z ustaw o bateriach i akumulatorach oraz o odpadach w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia przeprowadzenia kontroli. Wynikała z konieczności nadzoru nad prawidłowością prowadzonych przez przedsiębiorców działań w zakresie zbierania zużytych baterii i zużytych akumulatorów, a także z konieczności zrealizowania zaleceń Najwyższej Izby Kontroli<sup>36</sup>. Skontrolowano 195 przedsiębiorców (przy czym 20 z nich prowadziło działalność w więcej niż jednym z zakresów objętych kontrolą). Kontrole przeprowadziło 152 inspektorów z 16 WIOŚ, w kontrolach nie brali udziału pracownicy GIOŚ.

Według sprawozdania z przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska cyklu kontrolnego u 105 przedsiębiorców (54%) nie wykryto żadnych nieprawidłowości w zakresie

<sup>33</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej „POŚ”.

<sup>35</sup> Skargi wybrano z rejestru skarg i wniosków dotyczących działalności przedsiębiorców objętych przepisami recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji: poz. 5 z 2016 r., poz. 5 z 2017 r., poz. 5 z 2018 r., poz. 5 z 2019 r. i poz. 9 z 2020 r.

<sup>36</sup> W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę P/17/109 „System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami”, która obejmowała działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w latach 2015–2017 (I półrocze). W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 10 stycznia 2018 r. (znak: LZG.410.015.01.2017) jednym z wniosków skierowanych do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska było zaplanowanie i przeprowadzenie przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnopolskiego cyklu kontrolnego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o bateriach i akumulatorach, uwzględniającego m.in. kontrolę zbierających zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz weryfikację zaświadczeń o masie zebranych zużytych baterii przenośnych i zebranych akumulatorów przenośnych.

objętym niniejszym cyklem kontrolnym. Spośród skontrolowanych podmiotów tylko jeden przedsiębiorca zbierał zużyte baterie lub zużyte akumulatory nie posiadając decyzji w tym zakresie. Nie stwierdzono przypadków przekroczenia określonej w pozwoleniach masy zebranych zużytych baterii lub zużytych akumulatorów i z wyjątkiem jednego przypadku skontrolowane podmioty przestrzegały przepisów określających sposób postępowania z odpadami w postaci zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Stwierdzono 8 przypadków nieprawidłowości w zakresie magazynowania odpadów w postaci zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, w tym jeden przypadek przekroczenia czasu magazynowania odpadów, 7 przypadków magazynowania odpadów w postaci zużytych baterii lub zużytych akumulatorów niezgodnie z warunkami określonymi w posiadanych decyzjach oraz 17 przypadków naruszeń w zakresie prowadzenia wizyjnego systemu kontroli. Odnotowano 11 przypadków podmiotów, które przekazały zebrane zużyte baterie lub zużyte akumulatory podmiotom nieuprawnionym. Nie odnotowano przypadków, w których prowadzona działalność w zakresie zbierania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów stanowiła bezpośrednie zagrożenie dla stanu środowiska oraz życia i zdrowia ludzi. Natomiast w przypadku podmiotów zobowiązanych do złożenia rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w 85,7% przypadków nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Pozostałe naruszenia dotyczyły głównie niezetelności w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów oraz wystawianych kart przekazania odpadów. Wobec podmiotów, w których ujawniono nieprawidłowości wydano 76 zarządzeń pokontrolnych i 16 pouczeń, wszczęto 16 postępowań administracyjnych w celu nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, nałożono 5 mandatów karnych i jedną karę grzywny, wymierzono 3 administracyjne kary pieniężne, udzielono 2 instruktaży i skierowano jedno wystąpienie do powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego.

Główny Inspektor wyjaśnił, że nie zaszła potrzeba wykorzystania wyników do przeprowadzenia dalszych pogłębionych kontroli w tym zakresie. Zbiorcze ustalenia z przeprowadzonych kontroli zostały przekazane wszystkim wojewódzkim inspektorom do wykorzystania w bieżącej działalności kontrolnej.

(akta kontroli str. 416-438, 446-462, 751-771, 3682-3683, 3685-3687, 3712-3716)

#### **1.7. Sporządzanie i przedkładanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska rocznych raportów o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz rocznych raporty o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym**

Główny Inspektor sporządził za poszczególne lata okresu 2016-2018 roczne raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami jak również roczne raporty o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, które zostały terminowo przekazane ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Raporty za lata 2016-2017 zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi wymogami (wzorami) i zawierały niezbędne informacje.

(akta kontroli str. 181-311, 665-694)

Raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r. nie został sporządzony zgodnie z zakresem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu i wzoru rocznego raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem<sup>37</sup>.

W raporcie nie podano informacji o:

- ogólnej liczbie wprowadzających sprzęt, autoryzowanych przedstawicieli, organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem wpisanych do rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach;
- liczbie wprowadzających sprzęt, autoryzowanych przedstawicieli, organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem wpisanych oraz wykreślonych z tego rejestru;

<sup>37</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2184, ze zm.

- liczbie prowadzących zakłady przetwarzania, którzy nie zawarli umowy z wprowadzającym sprzęt lub organizacją odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego;
- liczbie podmiotów, które skorzystały ze zwolnienia, o którym mowa w art. 25 ustawy o ZSEE.

Główny Inspektor wyjaśnił, że raport ten został sporządzony w oparciu o informacje, które posiadał (dane zawarte w sprawozdaniach, które wpływały do GIOŚ) oraz dane uzyskane od wojewódzkich inspektorów. Natomiast dane, których Główny Inspektor nie mógł uzyskać – bo nie prowadził już rejestrów – nie zostały ujęte w raporcie.

Raport o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. został sporządzony na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach, z którego wynika, że Główny Inspektor sporządza raport na podstawie wyników kontroli przedsiębiorców wpisanych do rejestru BDO, skontrolowanych w poprzednim roku kalendarzowym oraz posiadanych informacji, w tym danych zawartych w bazie BDO. Poprzednio obowiązujące rozporządzenie z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami<sup>38</sup> zostało uchylone z dniem 24 stycznia 2015 r. i minister właściwy do spraw klimatu nie określił nowego zakresu i wzoru raportu w drodze kolejnego rozporządzenia. Główny Inspektor wyjaśnił, że raport został sporządzony w oparciu o dane uzyskane od marszałków województw (dane ze sprawozdań, które wpływały od marszałka), wojewódzkich inspektorów i Inspekcji Handlowej. Natomiast dane, których Główny Inspektor nie mógł uzyskać – nie prowadził już rejestrów – nie zostały ujęte w raporcie.

W celu uzyskania informacji niezbędnych do sporządzenia raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. p.o. Zastępcy Głównego Inspektora zwrócił się do marszałków województw<sup>39</sup> z prośbą o przekazanie do GIOŚ danych związanych z prowadzoną BDO, w tym danych dotyczących liczby podmiotów wpisanych i wykreślonych z BDO w 2018 r. W związku z faktem, że nie wszyscy marszałkowie województw przesłali niezbędne informacje, w lutym 2019 r. Główny Inspektor poinformował<sup>40</sup> Ministerstwo Środowiska – Departament Gospodarki Odpadami o problemach związanych z pozyskaniem danych do raportu oraz, że aktualny poziom oprogramowania rejestru BDO uniemożliwia wygenerowanie danych niezbędnych do sporządzenia pełnej informacji o podmiotach do niego wpisanych. Poinformował również, że podobne problemy będą dotyczyły „Raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym za 2018 r.”. Dodatkowo w piśmie zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia funkcjonalności rejestru BDO w sposób, który umożliwi rzetelne i terminowe wywiązywanie się z nałożonych na Głównego Inspektora obowiązków związanych z ustawą o bateriach i akumulatorach oraz ustawą o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. W odpowiedzi z kwietnia 2019 r.<sup>41</sup> Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami MŚ wyraziła zgodę na sporządzenie raportów z pominięciem danych, których nie można uzyskać z urzędów marszałkowskich. Jednocześnie poinformowała, że ze względu na trwające prace mające na celu zwiększenie funkcjonalności rejestru BDO, w kolejnych latach możliwe będzie uzyskanie szczegółowych danych pozwalających na sporządzenie pełnych raportów.

Raporty o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym były przedmiotem uzgodnień wewnątrzresortowych. Wszystkie wniesione uwagi zostały uwzględnione.

Nie konsultowano treści sporządzanych raportów z przedstawicielami podmiotów gospodarujących zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz podmiotów gospodarujących zużytymi bateriami i zużytymi z powodu braku takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 181-311, 665-694, 840-861)

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 199.

<sup>39</sup> Pismo z dnia 16 stycznia 2019 r., znak: DKGO/0702-2/19/ad.

<sup>40</sup> Pismo z dnia 19 lutego 2019 r., znak: DKGO/0702-12/19/ad.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 18 kwietnia 2019 r., znak: DGO-II.055.4.2019.MA.

Przepisami art. 3 pkt 2 i art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>42</sup> przesunięto termin przedłożenia raportów za 2019 r. przez Głównego Inspektora ministrowi właściwemu do spraw klimatu i środowiska do 30 listopada 2020 r. Główny Inspektor z przyczyn od siebie niezależnych nie sporządził raportów za 2019 r. do dnia zakończenia kontroli.

Dane dotyczące części opisowych jak i informacji zawartych w częściach tabelarycznych po raz pierwszy będą pochodzić z BDO. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy poinformował Dyrektora Departamentu Kontroli Odpadów w GIOŚ w piśmie z dnia 16 listopada 2020 r., że dane niezbędne do sporządzenia raportów za 2019 r. zostaną udostępnione w terminie do końca 2020 r. i że zakres danych niezbędnych do wygenerowania raportów będzie pochodził ze sprawozdań podmiotów niezwyfikowanych przez marszałków województw. Główny Inspektor poinformował o tym fakcie Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 4847-4852)

### **1.8. Monitorowanie rynku odpadów poużytkowych i odpadów opakowaniowych**

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. i na 31 grudnia 2017 r. w GIOŚ zarejestrowano odpowiednio 8 257 i 8 467 podmiotów, objętych przepisami o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, i tak odpowiednio:

- wprowadzających sprzęt 5 965 i 6 171;
- zbierających zużyty sprzęt – 2 228 i 2 253;
- prowadzących zakład przetwarzania – 162 i 154;
- prowadzących działalność w zakresie recyklingu – 132 i 118;
- prowadzących działalność w zakresie innych niż recykling procesów odzysku – 12 i 13;
- autoryzowanych przedstawicieli – po 8;
- organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego – po 8.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. i na 31 grudnia 2017 r. w GIOŚ zarejestrowano odpowiednio 3 339 i 3 673 podmioty, objęte przepisami o bateriach i akumulatorach, z tego odpowiednio:

- wprowadzających baterie i akumulatory 3 314 i 3 648;
- prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub akumulatorów – po 25.

Główny Inspektor posiadał dane o podmiotach pośredniczących – 67 i 68, których liczba została podana na podstawie informacji wprowadzających baterie lub akumulatory, zawartych we wnioskach o wpis do rejestru (w GIOŚ nie prowadzono rejestru podmiotów pośredniczących).

Główny Inspektor prowadził rejestr przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, rejestr wprowadzających baterie lub akumulatory oraz prowadzących zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów do 23 stycznia 2018 r. w związku z ogłoszeniem Ministra Środowiska o utworzeniu w dniu 24 stycznia 2018 r. bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: baza BDO). BDO zobowiązywała wszystkie te podmioty do uzyskania w niej wpisu.

Mimo prowadzenia rejestrów Główny Inspektor nie posiadał danych dotyczących liczby przedsiębiorców, prowadzących punkty serwisowe oraz dystrybutorów sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także informacji dotyczących zbierających zużyte baterie i akumulatory oraz prowadzących miejsca odbioru zużytych baterii lub zużytych akumulatorów za lata 2016-2017. P.o. Zastępcy Głównego Inspektora wyjaśnił, że nie był zobowiązany do prowadzenia rejestru tych podmiotów i nie posiada danych dotyczących ich liczby.

Ponadto w GIOŚ nie prowadzono rejestru podmiotów wprowadzających pojazdy, przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz punkty zbierania pojazdów i strzępiarki. Również nie prowadzono rejestru podmiotów objętych przepisami

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 150.

o gospodarowaniu opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi. P.o. Zastępcy Głównego Inspektora wyjaśnił, że nie był do tego zobowiązany i nigdy nie prowadził tych rejestrów.

W GIOŚ nie dysponowano danymi za 2018 r. o liczbie podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o odpadach (tj. rocznego sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami) oraz liczbie tych podmiotów, która tych sprawozdań nie złożyła<sup>43</sup>. Dane te – jak wyjaśnił p.o. Zastępcy Głównego Inspektora – są dostępne w BDO, jednak poziom oprogramowania BDO nie umożliwia wygenerowania informacji dotyczących liczby poszczególnych przedsiębiorców w podziale na poszczególne lata.

W GIOŚ nie posiadano informacji o liczbie podmiotów wprowadzających sprzęt elektryczny i elektroniczny zobowiązanych do złożenia sprawozdania oraz o liczbie tych podmiotów, która nie złożyła sprawozdania<sup>44</sup>.

P.o. Zastępcy Głównego Inspektora wyjaśnił, że prowadzony w GIOŚ rejestr przedsiębiorców i organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz baza danych o sprzęcie i zużytych sprzęcie powstała w 2006 r. i nie umożliwiała wprowadzania danych i uzyskiwania informacji, dotyczących np. brakujących sprawozdań. Z uwagi na planowany projekt budowy BDO zaniechano prac nad przebudową istniejącego rejestru i bazy danych z uwagi na to, że BDO miała zawierać moduł dotyczący zużytego sprzętu. Z tych względów – jak wyjaśnił Główny Inspektor – jedyną możliwością pozyskania informacji dotyczących sprawozdawczości jest ręczna weryfikacja przesłanych sprawozdań, w stosunku do podmiotów zarejestrowanych na dzień prowadzenia weryfikacji. Wiąże się to z koniecznością analizy 190 segregatorów (ok. 16 000 koszulek) zawierających sprawozdania za lata 2016-2017.

Główny Inspektor wyjaśnił, że nie miał obowiązku ustalania liczby podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań wynikających z przepisów o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, jak również liczby podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku sprawozdawczego. Zakres raportu nie przewidywał podawania przez Głównego Inspektora danych dotyczących liczby złożonych sprawozdań czy też liczby podmiotów, które były zobowiązane do złożenia sprawozdania lub nie złożyły sprawozdania. W związku z tym baza danych o sprzęcie i zużytych sprzęcie nie posiadała takiej funkcjonalności.

Dane zawarte w raporcie o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytych sprzętem elektrycznym i elektronicznym pochodziły z dwóch źródeł, tj. od przedsiębiorców zobowiązanych do przesyłania sprawozdań oraz wojewódzkich inspektorów (informacje o przeprowadzonych kontrolach). Przesłane do GIOŚ sprawozdania były analizowane pod kątem ich zgodności z wzorami wskazanymi w rozporządzeniach Ministra Środowiska, informacjami zawartymi w rejestrze a dotyczącymi rodzaju prowadzonej działalności, grup sprzętu wskazanych we wniosku o wpis do rejestru. Sprawozdanie było weryfikowane również pod względem spełniania wymogów formalnych jak dane przedsiębiorcy, dane adresowe, opatrzenie podpisem i pieczęcią. Natomiast dane wskazane przez przedsiębiorców w przesyłanych sprawozdaniach były weryfikowane i analizowane przez pracowników GIOŚ w oparciu o posiadaną przez nich wiedzę merytoryczną w zakresie ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym lub elektronicznym oraz zdobywane doświadczenie w weryfikacji sprawozdań. W wyniku weryfikacji pracownicy GIOŚ ujawniali błędne wskazywanie mas sprzętu, zły opis odpadów (kody odpadów zamiast grup sprzętu), sporządzanie sprawozdania niezgodnie z objaśnieniami lub brak podpisu przedsiębiorcy. W celu ich usunięcia pisemnie lub telefonicznie kontaktowali się z przedsiębiorcami informując ich o konieczności złożenia korekty sprawozdania.

Dane zawarte w raporcie o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami za 2018 r. pochodziły z: informacji przesłanych

<sup>43</sup> Zestawienie nr 3. Sprawozdawczość GIOŚ za 2018 r.

<sup>44</sup> We wszystkich pozycjach zestawienia 2 na temat sprawozdawczości w GIOŚ za lata 2016–2017, podpisanego przez Dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarki Odpadami w dniu 18 sierpnia 2020 r. wpisano „brak danych”.

przez marszałków województw (dane ze sprawozdań), informacji przesłanej przez Inspekcję Handlową, danych posiadanych w GIOŚ oraz informacji przekazanych przez wojewódzkich inspektorów. Dane zawarte w raportach weryfikowano na bieżąco na podstawie wiedzy merytorycznej pracowników GIOŚ, a ewentualne uwagi konsultowano telefonicznie z osobami sporządzającymi informacje dla GIOŚ.

Główny Inspektor wyjaśnił, że kontrole podmiotów podlegających przepisom ustawy o ZSEE, ustawy o bateriach i akumulatorach, ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>45</sup>, prowadzą wojewódzcy inspektorzy. Kontrole prowadzone są zgodnie z wytycznymi ustalonymi na dany rok przez Głównego Inspektora w oparciu o ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz obowiązujący informatyczny system kontroli ISK, który określa jednolite dla całej Inspekcji zasady planowania, przygotowania i prowadzenia kontroli. Wybór podmiotów do kontroli (ujętych w rocznym planie działalności kontrolnej na terenie każdego województwa) odbywa się w oparciu o prowadzoną i aktualizowaną na bieżąco przez każdego wojewódzkiego inspektora ewidencję zakładów funkcjonujących na terenie danego województwa. Zatem Inspekcja Ochrony Środowiska na poziomie wojewódzkim posiada aktualne informacje na temat liczby podmiotów prowadzących działalność na terenie województwa.

(akta kontroli str. 518-531, 639-644, 844)

### **1.9. Monitorowanie sposobu naliczania opłat za brak sieci zbierania pojazdów i wpłaty z tego tytułu**

Od 1 stycznia 2016 r. obowiązek zapewnienia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji dotyczył wszystkich wprowadzających pojazdy w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 14 ustawy o recyklingu pojazdów. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie wysokości opłaty za brak sieci zbierania pojazdów<sup>46</sup>, które stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 6 ustawy o recyklingu pojazdów, zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 2017 r. Wprowadzający pojazdy nie byli obowiązani do uiszczenia opłaty za 2016 r., nie składali również rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci. Pierwszym rozliczonym okresem był rok 2017.

Naczelnik Wydziału Odpadów Poużytkowych wyjaśniła, że w GIOŚ posiadano wiedzę o podmiotach wprowadzających pojazdy, która wynikała z ustawowego obowiązku dla tych podmiotów przesyłania do GIOŚ zawiadomień o podjęciu działalności w zakresie wprowadzania pojazdów na terytorium RP. Główny Inspektor nie był zobowiązany do prowadzenia rejestru podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium RP. Na potrzeby GIOŚ prowadzony był roboczy wykaz podmiotów, które złożyły zawiadomienia o podjęciu działalności w zakresie wprowadzania pojazdów na terytorium RP. W wykazie tym do 23 stycznia 2018 r. znajdowało się ok. 13 100 podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium kraju, zobowiązanych do złożenia do GIOŚ rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2017 r. i 2018 r. Od 24 stycznia 2018 r. podmioty wprowadzające pojazdy na terytorium RP były zobowiązane do uzyskania wpisu do rejestru BDO i informacje o tych podmiotach wynikają z BDO.

W latach 2017-2020 (I półrocze) w GIOŚ analizowano czy podmioty wprowadzające pojazdy zapewniały sieć zbierania pojazdów zgodnie z ustawą o recyklingu pojazdów. Analiza ta polegała na sprawdzaniu czy podmiot wprowadzający pojazdy posiadał zawarte umowy ze stacjami demontażu lub punktami zbierania pojazdów, które były przekazywane do GIOŚ. Następnie badano sprawozdania i porównywano te informacje. W GIOŚ nie znano liczby podmiotów wprowadzających pojazdy na terytorium kraju, które nie zorganizowały sieci zbierania pojazdów jak również liczby podmiotów, które zorganizowały ją niezgodnie z ustawą o recyklingu pojazdów, z uwagi na to, że jeszcze nie wszystkie sprawozdania za 2017 r. i 2018 r. wpłynęły do GIOŚ, pomimo upływu terminu.

Na podstawie art. 15 ustawy o recyklingu pojazdów do GIOŚ wpłynęło w terminie 4 730 sprawozdań od wprowadzających pojazdy na terytorium kraju za 2017 rok, a do 8 370

<sup>45</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2056; dalej: „ustawa o recyklingu pojazdów”.

<sup>46</sup> Dz. U. poz. 2085.

podmiotów wprowadzających pojazdy wysłano pisma o przesłanie brakującego sprawozdania. Do 1 grudnia 2020 r. wpłynęły 9 973 sprawozdania za 2017 r. i 9 765 sprawozdań za 2018 r. Termin złożenia sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstających za rok 2019 – na podstawie art. 237ea ust. 1 ustawy o odpadach – został wyznaczony do 11 września 2020 r. Do 1 grudnia 2020 r. w GIOŚ brak było informacji o liczbie podmiotów, które złożyły sprawozdania za 2019 r. Sprawozdania te powinny zostać złożone marszałkowi województwa za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO. Funkcjonalność BDO nie pozwalała na ustalenie liczby podmiotów wprowadzających pojazdy, które złożyły sprawozdania za 2019 r. Zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2019 r. przedawnią się z końcem 2025 r.

Wszystkie sprawozdania, które wpłynęły do GIOŚ za rok 2017 i 2018 zostały zweryfikowane. Weryfikacja polegała na sprawdzeniu czy sieć była zapewniona, a jeżeli nie była zapewniona to czy wysokość naliczonego zobowiązania nie budziła wątpliwości. Wezwania o sporządzenie korekty sprawozdania za 2017 rok wysłano do 250 podmiotów, natomiast za 2018 r. jeszcze nie zostały wysłane wezwania. Korekty dotyczyły zarówno błędów rachunkowych jak i merytorycznych. W przypadku niezapewnienia sieci wysłano pismo o przesłanie aktualnych umów o zapewnienie sieci albo wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości zobowiązania. W każdym przypadku niezłożenia sprawozdania kierowane było pismo zobowiązujące do złożenia sprawozdania.

W latach 2018-2020 (I półrocze) Główny Inspektor wydał 47 decyzji w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie opłaty za brak sieci zbierania pojazdów (za 2017 r. – 35 i 12 za 2018 r.). Ponadto w 18 sprawach toczą się postępowania administracyjne.

W wyniku 10 zakończonych postępowań prowadzonych z urzędu w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2017 r. Główny Inspektor podjął 10 decyzji, w których ustalono łączną kwotę zobowiązań w wysokości 124 926,00 zł. W wyniku 21 zakończonych postępowań prowadzonych na wniosek w sprawie o umorzenie opłaty za brak sieci za 2017 r. łącznie na kwotę 260 971,00 zł, podjęto 9 decyzji o umorzeniu 76 706,00 zł oraz 12 decyzji o odmowie umorzenia zobowiązania. Po uwzględnieniu umorzenia (76 706,00 zł), wysokość zobowiązań wyniosła łącznie 196 483,00 zł. Zapłacono 124 833,45 zł oraz odsetki w kwocie 12 051,38 zł, do zapłaty pozostało 71 649,55 wraz z odsetkami liczonymi od 4 kwietnia 2018 r. Ponadto 4 wnioski o rozłożenie na raty opłaty za brak sieci za 2017 r. w łącznej wysokości 51 384,00 zł zostały rozpatrzone odmownie.

W wyniku 3 zakończonych postępowań prowadzonych z urzędu w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2018 r. Główny Inspektor wydał 3 decyzje, w których wysokość zobowiązań wyniosła łącznie 40 360,00 zł. Z 9 zakończonych postępowań prowadzonych na wniosek o umorzenie opłaty za brak sieci za 2018 r. na kwotę łączną 113 852,29 zł, 2 postępowania zostały umorzone, wydano 5 odmów umorzenia, a w wyniku 2 decyzji umorzono 16 000,00 zł. Po uwzględnieniu umorzenia (16 000,00 zł), wysokość zobowiązań wyniosła łącznie 111 308,29 zł, z tego zapłacono 71 572,29 zł oraz odsetki w kwocie 2 274,78 zł, a do zapłaty pozostało 39 736,00 oraz odsetki liczone od 1 kwietnia 2019 r. Główny Inspektor wyjaśnił, że postępowania zostały umorzone na podstawie art. 105 § 1 Kpa ze względu na ich bezprzedmiotowość wynikającą z faktu dokonania przez wprowadzających pojazdy wpłaty całości lub części opłaty za brak sieci za 2018 r. W przypadku częściowej wpłaty umorzenie postępowania z wniosku strony odnosiło się do wysokości wpłaconej kwoty, natomiast w zakresie pozostałej kwoty nastąpiła odmowa jej umorzenia.

Główny Inspektor nie ustalił, w drodze decyzji, dodatkowej opłaty za brak sieci w wysokości odpowiadającej 20% kwoty nieuiszczonej opłaty za brak sieci, stosownie do treści art. 17 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów. Z danych GIOŚ z dnia 3 grudnia 2020 r. wynika, że nie wykonano 9 decyzji Głównego Inspektora w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne. Główny Inspektor wyjaśnił, że odpowiednie zastosowanie art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>47</sup> do dodatkowych opłat za brak sieci oznacza, że decyzja ustalająca dodatkową opłatę za brak sieci musi zostać wydana

<sup>47</sup> Dz. U. z 2020 poz. 1325, ze zm.



i doręczona przed upływem 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek zapłaty opłaty na podstawie decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci. W przypadku decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci wydanych w 2018 r. decyzja ustalająca dodatkową opłatę za brak sieci powinna zostać doręczona do końca 2021 r., zaś w przypadku decyzji wydanych w 2019 r. i 2020 r. odpowiednio do końca 2022 r. i 2023 r. W większości przypadków wprowadzający pojazdy, którym Główny Inspektor określił w drodze decyzji wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci lub, którzy złożyli do GIOŚ roczne sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci z podaną kwotą należnej opłaty za brak sieci również składali wnioski o udzielenie ulgi (umorzenie opłaty za brak sieci, bądź rozłożenie na raty opłaty za brak sieci), które Główny Inspektor obowiązany był rozpatrzyć i wydać stosowną decyzję. Powyższe spowodowało konieczność jednoczesnego rozpatrywania w GIOŚ wielu spraw, głównie z wniosków wprowadzających pojazdy o udzielenie ulgi w zapłacie kary pieniężnej. W kontrolowanym okresie prowadzeniem postępowań dotyczących opłat za brak sieci za 2017 r. i za 2018 r. (w tym również postępowań w sprawie udzielenia ulg w zapłacie tych opłat za brak sieci) zajmowało się 1-2 pracowników, oprócz tego zajmowali się oni również innymi zadaniami, m.in. prowadzili postępowania dotyczące wymierzania kar pieniężnych (z ustawy o recyklingu pojazdów oraz z ustawy o odpadach) oraz załatwiali inne bieżące sprawy. Liczba prowadzonych postępowań dotyczących określenia wysokości opłaty za brak sieci oraz liczba prowadzonych postępowań na wniosek wprowadzających pojazdy w sprawie udzielenia ulgi w zapłacie opłaty za brak sieci, przy wskazanych ograniczeniach kadrowych spowodowała, że niemożliwe było równoczesne wszczęcie postępowań dotyczących ustalenia dodatkowej opłaty za brak sieci, w tych przypadkach, w których wszczęcie takich postępowań było zasadne. Przedmiotowe postępowania będą wszczynane sukcesywnie, z zachowaniem terminu określonego w art. 68 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa.

Szczegółową kontrolą objęto 4 postępowania administracyjne wszczęte z urzędu, zakończone wydaniem decyzji przez Głównego Inspektora w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2017 r. i za 2018 r.<sup>48</sup>. Dwa postępowania administracyjne zostały wszczęte w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora w siedzibie podmiotów, podczas których stwierdzono, że podmioty wprowadziły na terytorium kraju pojazdy, nie wywiązały się z obowiązku złożenia do GIOŚ rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za rok 2017 i 2018 oraz nie uiściły opłaty z tego tytułu. W dwóch pozostałych przypadkach w złożonych rocznych sprawozdaniach wykazane kwoty nie były prawidłowe. W toku prowadzonych postępowań w GIOŚ ustalono liczbę pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju, liczbę dni, w których wprowadzający pojazd nie zapewnił sieci zbierania pojazdów, obejmującej co najmniej trzy wymagane stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów. W decyzjach określono wysokość zobowiązań z tytułu opłaty za brak sieci za 2017 r. na 13 077 zł i 12 396 zł, a za 2018 r. na 12 024 zł i 14 880 zł. Opłaty obliczono na podstawie wzoru będącego załącznikiem do ustawy o recyklingu pojazdów i stawek opłaty za brak sieci, ustalonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie wysokości opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, tj. opłaty stałej za brak sieci zbierania pojazdów – 12 000 zł oraz stawki opłaty za brak sieci zbierania pojazdów – 12 zł za brak jednej stacji demontażu lub jednego punktu zbierania pojazdów w ciągu roku kalendarzowego za każdy pojazd wprowadzony na terytorium kraju w tym roku kalendarzowym. Ze względu na to, że w wymienionych sprawach wprowadzający pojazdy nie zapewnili sieci przez okres dłuższy niż 21 dni w ciągu roku kalendarzowego, nie miał zastosowania art. 14 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów uprawniający do zwolnienia z opłaty za brak sieci.

Kontrolą objęto również 5 postępowań administracyjnych prowadzonych na wniosek w sprawie umorzenia opłaty za brak sieci za 2017 r. i 2018 r.<sup>49</sup>. W 2 sprawach Główny

<sup>48</sup> Za 2017 r.: znak: DKGO-420.4-6d1/18/kc z dnia 19 lipca 2018 r. i znak: DKGO-420.4-20d1/18/kc z dnia 14 stycznia 2019 r. i za 2018 r.: znak: DKGO-420.4-13d1/19/mm z dnia 24 czerwca 2019 r. i znak: DKGO-420.4-27d/19/mom z dnia 13 września 2019 r.

<sup>49</sup> Za 2017 r.: znak: DKGO-420.4-22d/18/mm z dnia 5 lipca 2019 r.; znak: DKGO-420.4-5d2/18/mom z dnia 20 stycznia 2020 r., utrzymująca w mocy decyzję znak: DKGO-420.4-5d/18/mm z dnia 13 grudnia 2018 r.

Inspektor podjął decyzje z dnia 5 lipca 2019 r. i 22 lipca 2019 r. o umorzeniu w części zaległości w kwocie odpowiednio 7 000 zł i 8 000 zł oraz odsetek od tych kwot (321 zł i 37 zł). W pozostałych 3 decyzjach Głównego Inspektora: z dnia 21 sierpnia 2019 r., 20 i 31 stycznia 2020 r. odmówiono umorzenia opłaty za brak sieci za 2017 r. i 2018 r. w kwotach odpowiednio 13 499 zł, 12 000 zł i 13 404 zł oraz odsetek za zwłokę. We wszystkich sprawach w GIOŚ analizowano oświadczenia o stanie rodzinnym, majątkowym, dochodach i źródłach utrzymania wnioskodawców i opierano się na przesłankach ważnego interesu podatnika (tj. wprowadzającego pojazdy) i interesu publicznego, o których mowa w art. 67a ustawy – Ordynacja podatkowa.

Główny Inspektor wyjaśnił, że przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie opłaty za brak sieci i wydawaniu decyzji dotyczących umorzenia opłaty za brak sieci każda sprawa oceniana jest indywidualnie, w zależności od sytuacji majątkowej i życiowej wnioskodawcy, jak również z uwzględnieniem liczby pojazdów wprowadzonych na terytorium kraju. Nie jest możliwe określenie ścisłych zasad dotyczących umarzenia opłaty za brak sieci. Nie było przypadków umorzenia opłaty za brak sieci w całości. W sprawach, w których Główny Inspektor umorzył opłatę za brak sieci w części, wprowadzający pojazd wprowadził na terytorium kraju niewielką liczbę (kilka) pojazdów. Do obliczenia opłaty za brak sieci przez każdego wprowadzającego pojazdy, niezależnie od liczby wprowadzonych w danym roku kalendarzowym pojazdów, jest wykorzystywana opłata stała w wysokości 12 000 zł. Powoduje to, że w przypadku niewielkiej liczby wprowadzonych na terytorium kraju pojazdów (np. 1 pojazdu) obliczona opłata jest nadmierna w stosunku do skutków niezapewnienia sieci dla takiej niewielkiej liczby pojazdów, jak również nadmierna w porównaniu do opłaty za brak sieci obliczonej dla tych, którzy wprowadzili na terytorium kraju większe ilości pojazdów. W takich przypadkach Główny Inspektor stwierdził, że konieczność poniesienia opłaty za brak sieci w pełnej wysokości mogłaby naruszyć takie zasady wspólne dla całego społeczeństwa jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, a przede wszystkim zaufanie do organów władzy publicznej. Uznał, że w interesie publicznym będzie częściowe umorzenie zaległości z tytułu opłaty za brak sieci i poniesienie przez wprowadzającego pojazdy niższych, ale proporcjonalnych kosztów niezapewnienia sieci.

Opłaty za brak sieci wraz z odsetkami podlegały wpłacie na rachunek bankowy NFOŚiGW. Według 11 kwartalnych informacji przekazanych do GIOŚ w latach 2018-2020 (III kwartał) na podstawie POŚ i rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie informacji o opłatach i dofinansowaniu, związanych ze zbieraniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, oraz wpływach zgromadzonych zgodnie z przepisami ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>50</sup> wpływy z tego tytułu wyniosły łącznie 582,9 tys. zł, z tego od podmiotów uiszczających opłaty, o których mowa w art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o recyklingu pojazdów odpowiednio 345,2 tys. zł oraz 237,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 3712, 3716-3841)

#### **1.10. Monitorowanie powstających na terenie kraju pożarów miejsc deponowania odpadów**

Dane dotyczące przypadków pożarów odpadów w skali kraju nie były zbierane w latach 2016-2017. W związku z nasileniem zjawiska pożarów odpadów w 2018 r. w GIOŚ został sporządzony wykaz pożarów odpadów na potrzeby organów IOŚ, w oparciu o informacje przekazane przez wojewódzkich inspektorów. W tym celu Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarki Odpadami (dalej: „DKGO”) pismem z 8 maja 2018 r., zwrócił się do wojewódzkich inspektorów o przekazanie informacji na temat pożarów odpadów komunalnych, które według wiedzy organów IOŚ miały miejsce w latach 2014-2018.

Analiza uzyskanych danych wskazała, iż w latach 2014-2018 na terenie wszystkich województw wystąpiły łącznie 93 przypadki pożarów odpadów komunalnych. Według

---

i znak: DKGO-420.4-37d/19/mom z dnia 31 stycznia 2020 r. oraz za 2018 r.: znak: DKGO-420.4-23d/19/mom z dnia 22 lipca 2019 r. i znak: DKGO-420.4-21d/19/mm z dnia 21 sierpnia 2019 r.

<sup>50</sup> Dz. U. poz. 1303.

danych przekazanych przez Państwową Straż Pożarną (dalej: „PSP”) w raporcie pn. „Wyniki kontroli stanu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w obiektach składowisk odpadów, zakładów utylizacji odpadów komunalnych i sortowni śmieci w latach 2014-2016” tylko w latach 2014-2016 odnotowano 371 pożarów, w tym 247 pożarów składowisk odpadów komunalnych. W związku z rozbieżnościami Zastępca Dyrektora DKGO pismem z 21 maja 2018 r. ponownie wystąpił do wojewódzkich inspektorów o weryfikację informacji z właściwymi terenowo Komendami Wojewódzkimi PSP i przekazanie zaktualizowanych informacji. Rozbieżności pomiędzy tymi danymi, a danymi będącymi w posiadaniu PSP wynikały z odmiennej kwalifikacji pożaru, która np. kwalifikuje jako pożar składowiska również drobne pożary np. koszy na śmieci czy altan śmietnikowych. Różnice w danych spowodowały podjęcie decyzji o prowadzeniu na własny użytek wykazu pożarów odpadów, obejmującego dane od 1 stycznia 2018 r.

Prowadzony w GIOŚ wykaz pożarów odpadów uwzględnia takie dane jak: datę i adres wystąpienia pożaru, miejsce (składowisko, magazyn itp.), czy rodzaj odpadów, które uległy pożarowi (o ile jest możliwość ustalenia). W związku z powyższym cyklicznie przygotowywane są zestawienia np. pod kątem ustalenia rodzaju odpadów, które najczęściej ulegały pożarom oraz miejsca ich wystąpienia. Zestawienia te wykorzystywane są w odpowiedziach m.in. na interpelacje poselskie, zapytania dziennikarzy.

Zarówno w trakcie narady z wojewódzkimi inspektorami w dniach 26-27 czerwca 2018 r., jak i w piśmie z 4 lipca 2018 r. wojewódzcy inspektorzy zostali zobowiązani przez Głównego Inspektora do przekazywania na bieżąco informacji o zaistniałych pożarach odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzajów oraz szacunkowych ilości odpadów, które uległy pożarowi, danych posiadacza odpadów oraz właściciela terenu (o ile jest możliwe ich ustalenie), ustaleń z przeprowadzonych oględzin terenu, wyników przeprowadzonych pomiarów i badań wraz z informacjami z wcześniej prowadzonych kontroli (w tym z podejmowanych działań pokontrolnych). Następnie w marcu 2019 r. w GIOŚ utworzono elektroniczną skrzynkę pocztową dedykowaną do przekazywania przez wojewódzkich inspektorów informacji na temat przypadków nielegalnego postępowania z odpadami, w tym występujących pożarów. W celu ujednoczenia sposobu przekazywania informacji w GIOŚ opracowano formularz ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami. Na przestrzeni lat 2019-2020 Główny Inspektor czterokrotnie<sup>51</sup> zwracał się do wojewódzkich inspektorów o przekazywanie informacji niezwłocznie po ujawnieniu zdarzenia.

Według danych GIOŚ w 2018 r. odnotowano 134 pożary na terenie 102 gmin, w tym m.in. magazynów (89) i składowisk (26). W 2019 r. wystąpiło 100 pożarów w 81 gminach, były to pożary magazynów (75) i składowisk (25). W I półroczu 2020 r. w 25 gminach odnotowano 39 pożarów, które miały miejsce m.in. w magazynach (27) i na składowiskach odpadów (5). Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2016-2017 miało miejsce odpowiednio 117 i 132 pożary składowisk i innych miejsc magazynowania odpadów. Powyższe dane świadczą o zmniejszającej się skali zjawiska.

Główny Inspektor nawiązał również współpracę z Prokuraturą Krajową. Zastępca Prokuratora Generalnego Prokuratury Krajowej pismem z 29 maja 2018 r., w związku z licznymi pożarami odpadów, zwrócił się do Ministra Środowiska o przekazanie informacji na temat bezprawnych działań podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami. W odpowiedzi pismem z 20 czerwca 2018 r. przekazano do Prokuratora Generalnego wykaz 50 spraw prowadzonych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury z zawiadomienia organów IOŚ, wymagających zweryfikowania w zakresie podjętych decyzji merytorycznych (umorzenie śledztw) lub objęcia nadzorem służbowym przez organy nadrzędne prokuratury. W wyniku analizy ww. spraw Prokurator Generalny w listopadzie 2018 r. podjął decyzję o podjęciu na nowo umorzonych postępowań w 9 sprawach, objęciu śledztw zwierzchnim nadzorem służbowym w 2 sprawach, kontynuowaniu postępowań zgodnie z wytycznymi sądu w sprawach ocenionych

<sup>51</sup> Pismo z dnia 28 marca 2019 r., znak: DKGO/0703/141/2019/ap, pismo z dnia 20 stycznia 2020 r., znak: DKGO/0703/21/2020/bk, pismo z dnia 22 maja 2020 r., znak: DKGO/0703/115/2020/bk i pismo z dnia 24 czerwca 2020 r., znak: DKGO/0703/159/2020/bk.

jako niezasadne umorzenie postępowań uchylonych przez sąd na skutek rozpoznania zażaleń składanych przez wojewódzkich inspektorów w 2 sprawach, przeprowadzenie czynności procesowych w trybie art. 327 § 3 kpk<sup>52</sup> w sprawie zakończonej umorzeniem śledztwa w 1 sprawie, przejęciu 2 spraw z prokuratury rejonowej do prokuratury okręgowej w Gdańsku. Ponadto efektem współpracy z Prokuraturą Krajową jest wyznaczenie przez Prokuratora Generalnego 56 prokuratorów do spraw przestępstw przeciwko środowisku, z którymi, na polecenie Głównego Inspektora, wojewódzcy inspektorzy nawiązali roboczą współpracę na szczeblu wojewódzkim.

Ponadto pismem z 17 lipca 2018 r. udostępniono Dyrektorowi Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji informacje na temat pożarów odpadów, które wystąpiły w 2018 r., a także protokoły kontroli podmiotów, u których występowały pożary. Informacje na temat pożarów odpadów zostały przekazane także do GUS i Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego w związku z podjęciem przez ten organ, na polecenie Ministra Środowiska, działań mających na celu przeprowadzenie oceny zagrożenia dla środowiska na obszarach, gdzie miały miejsce pożary.

Nasilenie się w 2018 r. skali pożarów odpadów w całym kraju spowodowało zwiększenie przez IOŚ nadzoru, zarówno nad składowiskami odpadów, jak i nad miejscami magazynowania odpadów. W 2018 r. Główny Inspektor dwukrotnie<sup>53</sup> zwrócił się do wojewódzkich inspektorów z prośbą o zintensyfikowanie działań kontrolnych i nadzorczych w związku z występującymi pożarami i ryzykiem wystąpienia kolejnych, tj.:

- 1) Pismem z 1 lutego 2018 r. Dyrektor DKG0 zwrócił się do wojewódzkich inspektorów aby w trakcie prowadzonych kontroli składowisk odpadów, zakładów przetwarzania czy sortowni odpadów zwracali uwagę również na przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych, w szczególności utrzymania przejezdnych dróg przeciwpożarowych, a także sposobu magazynowania i przetwarzania odpadów. Ponadto organ zwrócił uwagę na konieczność informowania właściwych miejscowo jednostek PSP w przypadku stwierdzenia wystąpienia zagrożenia pożarowego. Informacja ta została przygotowana głównie w oparciu o informacje przekazane przez Komendanta Głównego PSP, w tym udostępniony raport pn. „Wyniki kontroli stanu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w obiektach składowisk odpadów, zakładów utylizacji odpadów komunalnych i sortowni śmieci w latach 2014-2016”, który wskazał na coraz liczniej występujące przypadki pożarów odpadów, mimo prowadzonych przez PSP akcji kontrolnych w tego rodzaju obiektach.
- 2) Pismem z 14 maja 2018 r. na skutek licznie występujących pożarów miejsc magazynowania lub składowania odpadów, ponowił apel skierowany do wojewódzkich inspektorów o zwrócenie dodatkowej uwagi na przestrzeganie przepisów ochrony przeciwpożarowej, natomiast w przypadku stwierdzenia uchybień informowanie o nich PSP.

W czerwcu 2018 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Policji oraz Ministerstwa Środowiska. W wyniku spotkania postanowiono o przeprowadzeniu kontroli prewencyjnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gospodarki odpadami, stwarzającą ryzyko wystąpienia pożaru przez inspektorów WIOŚ wraz z funkcjonariuszami policji z wojewódzkich komend policji we wszystkich województwach. Główny Inspektor zwrócił się do wojewódzkich inspektorów o jak największe zaangażowanie w trakcie kontroli oraz wykorzystanie wiedzy eksperckiej i posiadanego doświadczenia.

Dodatkowo w przypadku pozyskiwania przez Głównego Inspektora informacji o działalności mogącej stwarzać zagrożenie pożarowe organ występował do właściwych terenowo wojewódzkich inspektorów o podjęcie działań oraz nawiązanie współpracy z PSP.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego – Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.

<sup>53</sup> Pismo z dnia 1 lutego 2018 r. Dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami GIOŚ, znak: DKG0/0703/23/2018/bk,kjp i pismo z dnia 14 maja 2018 r., znak: DKG0/0703/131/2018/bk,kjp.

Na polecenie Ministra Środowiska w sierpniu 2018 r. w GIOŚ opracowany został wykaz miejsc o dużym, średnim i małym ryzyku wystąpienia pożaru wraz z mapą obrazującą ich lokalizację. Dokonanie w GIOŚ przedmiotowej analizy spowodowało – zdaniem Głównego Inspektora – zwiększenie świadomości organów IOŚ na temat miejsc, które wymagają objęcia szczególnym nadzorem.

W związku z pismem Głównego Inspektora z 9 sierpnia 2018 r. wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili inwentaryzację i ocenę miejsc stwarzających ryzyko wystąpienia pożaru odpadów, które następnie zaklasyfikowano do miejsc o małym (818 miejsc), średnim (764 miejsca) i dużym (230 miejsc) stopniu zagrożenia wystąpieniem pożaru.

W związku z pismem Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu z dnia 20 maja 2020 r., Główny Inspektor od maja 2020 r. cotygodniowo przekazuje m.in. Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska informację na temat zdarzeń dotyczących gospodarki odpadami na terenie kraju, z uwzględnieniem występujących pożarów odpadów.

Główny Inspektor wyjaśnił, że w GIOŚ nie prowadzono wykazu kontroli prowadzonych przez inspektorów WIOŚ w wyniku pożaru odpadów lub w związku z zaistniałym zagrożeniem pożarowym. IOŚ nie bierze udziału w ustalaniu przyczyn występujących zdarzeń dotyczących pożarów odpadów. Postępowania w sprawie ustalenia bezpośrednich przyczyn i sprawców pożarów odpadów, prowadzą organy PSP oraz organy ścigania, ponieważ przestępstwa związane z powodowaniem pożarów (art. 163 kk<sup>54</sup>) są przestępstwami przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu. Większość pożarów, o których PSP informowała wojewódzkich inspektorów, miała charakter lokalny, krótkotrwały. W przypadku pożarów o większej skali, inspektorzy WIOŚ prowadzili pomiary zanieczyszczenia powietrza i dokonywali poboru próbek, celem dokonania oceny wpływu zdarzenia na środowisko.

W latach 2016-2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęło łącznie 20 interpelacji poselskich, interwencji, zapytań oraz wniosków o podjęcie działań w sprawie pożarów odpadów, z tego w latach 2016-2017 problem pożarów nie był przedmiotem skarg i wniosków, a w kolejnych latach wpłynęło ich odpowiednio 7, 7 i 6. Główny Inspektor odpowiadał bezpośrednio zainteresowanym lub przekazywał wkład do odpowiedzi Ministra Środowiska. Część pytań dotyczyła konkretnych miejsc, jak na przykład składowiska odpadów w Grabowie koło Łęczycy, składowiska odpadów niebezpiecznych w Zgierzu i w Nowinach. Inne pytania dotyczyły kwestii ogólnych dotyczących zjawiska pożarów odpadów w skali całego kraju lub województwa. Główny Inspektor odpowiadał na zapytania w zakresie posiadanych informacji, a w przypadku potrzeby uzyskania informacji zarówno statystycznych, jak i dotyczących konkretnych miejsc, stanu faktycznego oraz podjętych przez służby IOŚ działań, zwracał się do właściwego wojewódzkiego inspektora o przesłanie takich danych.

(akta kontroli str. 627, 633-638, 3683, 3687-3699, 4004-4474)

#### **1.11. Analizy dotyczące funkcjonowania rynku odpadów użytkowych i odpadów opakowaniowych oraz działania na rzecz ograniczenia „szarej strefy”**

Główny Inspektor posiadał informacje o kluczowych problemach z zakresu gospodarki odpadami, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu w skali kraju i przynoszących straty dla Skarbu Państwa. Na polecenie Głównego Inspektora w WIOŚ dokonywano inwentaryzacji przypadków „szarej strefy” w gospodarce odpadami stwierdzonych w ramach działalności kontrolnej prowadzonej przez IOŚ.

W 2016 r. Główny Inspektor zidentyfikował 9 kluczowych problemów z zakresu gospodarki odpadami, w tym sposoby omijania przepisów w celu uzyskania korzyści. Problemy te obejmowały odzysk i recykling odpadów opakowań szklanych, gospodarkę odpadami komunalnymi, zbieranie (magazynowanie) odpadów niebezpiecznych, wypełnianie wyrobisk pokopalnianych, byłych żwirowni, cegielni, hut, rekultywację terenów odpadami, postępowanie z komunalnymi osadami ściekowymi, postępowanie z odpadami medycznymi, recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji, gospodarowanie zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz nielegalne międzynarodowe przemieszczanie

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny – Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

odpadów w postaci odpadów i odpadów z pojazdów. Informację o ww. problemach przekazano Podsekretarzom Stanu w Ministerstwie Środowiska i w Ministerstwie Finansów.

Z kolei, w latach 2014-2017 (do sierpnia) problemy szarej strefy obejmowały 7 kluczowych obszarów gospodarki odpadami, w tym nielegalne postępowanie: z odpadami komunalnymi, z odpadami niebezpiecznymi, z osadami ściekowymi, z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, a także nielegalny demontaż i zbieranie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów. Wojewódzcy inspektorzy stwierdzili 527 przykładów „szarej strefy” we wskazanych obszarach. Informację tę przekazano Sekretarzowi Stanu w MSWiA. W 2017 r. stwierdzono 347 przypadków „szarej strefy” w 7 obszarach: nielegalnej rekultywacji wyrobisk/nielegalnego porzucania odpadów (101), nielegalnego spalania odpadów (75), naruszania warunków posiadanych decyzji (66), nieprawidłowej klasyfikacji odpadów (24), unikania opłat za korzystanie ze środowiska (49), fałszowania dokumentów DPR/DPO/KPO/KEO (15), innych ujawnionych przypadków (17).

W grudniu 2017 r. na zamówienie Głównego Inspektora wykonano ekspertyzę pn. „Oszacowanie wielkości szarej strefy w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet Państwa”, w której została przeprowadzona analiza rynku odpadów poużytkowych. W ekspertyzie wskazano na poważny i zwiększający się udział „szarej strefy” w gospodarce odpadami, której zasięg w 2016 r. dotyczył 7,8 mln ton różnych odpadów i przekładał się na udział w rynku o wartości ok. 2,7 mld zł. Udział „szarej strefy”, sięgający od 30% do 50%, był prawie 2 razy wyższy niż szacowany jej udział w gospodarce narodowej. Wartościowo „szara strefa” była największa w odpadach komunalnych (1,2 mld zł), opakowaniach i odpadach opakowaniowych (1,0 mld zł<sup>55</sup>) i pojazdach wycofanych z eksploatacji (500 mln zł). W odpadach zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego szacunki te wyniosły 200 mln zł<sup>56</sup> i w zużytych bateriach i akumulatorach – 40 mln zł.

Uszczuplenia podatków (VAT, CIT i PIT) wstępnie szacowano na 750 mln zł w skali roku, a uszczuplenia w zakresie należnych opłat produktowych lub środowiskowych przekraczały 1,6 mld zł z zastrzeżeniem, że były to potencjalne opłaty możliwe do pozyskania w przypadku skutecznych działań organów w zwalczaniu „szarej strefy”. Największe szacowane uszczuplenia dla budżetu państwa wynikały z nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi i wyniosły 760 mln zł, z tego opłat produktowych – 570 mln zł, VAT – 140 mln zł oraz CIT/PIT – 50 mln zł.

W ocenie autora ekspertyzy brak skutecznego systemu kontroli i egzekucji powoduje rozwój kolejnych patologii na dużą skalę, co zagraża funkcjonowaniu uczciwych przedsiębiorców i pogarsza ich konkurencyjność. Obecnie w celu wyeliminowania tak znacznego udziału „szarej strefy” konieczne jest zdecydowane i ścisłe współdziałanie wielu instytucji, zwłaszcza w sytuacji gdy podmioty prowadzące nielegalne działania ze sobą współpracują, a często są ze sobą powiązane.

W kwietniu 2019 r. – na polecenie Głównego Inspektora – wojewódzcy inspektorzy dokonali inwentaryzacji miejsc nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz dla środowiska. Na terenie kraju zidentyfikowano 315 miejsc niezgodnego z prawem deponowania odpadów, których szacunkowa masa wynosi ponad 3 250,7 tys. Mg, a koszty usunięcia tych odpadów oszacowano na kwotę 1 448,8 mln zł. Na podstawie zebranych informacji z czerwca 2017 r. ustalono 131 miejsc deponowania odpadów, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi w 14 województwach.

Główny Inspektor uczestniczył w prowadzonych przez Ministra Środowiska pracach nad zmianą przepisów ustawy o odpadach, które miały na celu uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami w Polsce oraz zminimalizowanie negatywnych praktyk, w tym ograniczenie ilości występujących pożarów.

(akta kontroli str. 318-334, 639-644, 4295, 4475-4846)

<sup>55</sup> Kwota ta stanowi wielkość potencjalnych wpływów w przypadku uporządkowania rynku – nie została wliczona do rozmiarów „szarej strefy”.

<sup>56</sup> W tym kwota 73 mln zł stanowiąca wielkość potencjalnych wpływów w przypadku uporządkowania rynku, nie wliczona do rozmiarów „szarej strefy”.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, tj. w ciągu 4,5 lat, Główny Inspektor zainicjował tylko jedną kontrolę o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim w zakresie funkcjonowania rynku odpadów poużytkowych, pomimo że uprawnienie to wynika z art. 4a ust. 1 pkt 4 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, który stanowi, że Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ, organizuje i koordynuje kontrole podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim. Kontrolę tę przeprowadzono jako realizację zalecenia NIK, a nie z własnej inicjatywy.

W sprawie przyczyn zrealizowania tylko jednej kontroli o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim w zakresie funkcjonowania rynku odpadów poużytkowych w okresie 2016-2020 (I półrocze), Główny Inspektor wyjaśnił, że cykle kontrolne zlecane są do przeprowadzenia głównie w przypadku stwierdzenia występowania nieprawidłowości w danym obszarze, a w okresie od 2016 r. do I półrocza 2020 r. taka potrzeba nie zaistniała. Natomiast priorytetem w działaniach Departamentu<sup>57</sup> w tym okresie było zmniejszenie zaległości w rozpatrywaniu odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów nakładających administracyjne kary pieniężne.

Główny Inspektor wyjaśnił, że wpływające do GIOŚ skargi i wnioski w zakresie ustawy o recyklingu pojazdów dotyczą głównie podmiotów działających nielegalnie, bez odpowiednich decyzji w zakresie gospodarowania odpadami. Podmioty takie nie są zazwyczaj uwzględnione w żadnych ewidencjach, jako podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami. Wiedzę o takich podmiotach IOŚ uzyskuje prawie wyłącznie na podstawie informacji uzyskiwanych w składanych skargach i interwencjach. Wcześniejsze wytypowanie podmiotów do kontroli nie jest więc w takich przypadkach możliwe – kontrole interwencyjne są ze względu na swój charakter kontrolami pozaplanowymi, wykonywanymi właśnie w celu jak najszybszego zbadania skarg i wniosków o interwencje. Z uwagi na powyższe informacje zawarte we wpływających do GIOŚ skargach i wnioskach nie mogą być w żaden sposób podstawą do zainicjowania cyklu kontrolnego (mającego charakter planowy) o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim. Narzędzie takie, ze względu na opisany powyżej charakter „szarej strefy”, nie może być wykorzystane w przypadku kontroli pozaplanowych, interwencyjnych. Do prowadzenia takich kontroli stosowane są opracowane przez GIOŚ w 2010 r. „Wytyczne do przeprowadzania przez IOŚ kontroli podmiotów prowadzących zbieranie i demontaż pojazdów bez wymaganych decyzji w tym zakresie”.

W ocenie NIK, Główny Inspektor nie wykorzystał możliwości zainicjowania kontroli o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim pomimo, że miał wiedzę o nieprawidłowościach na rynku odpadów pochodzącą zarówno z ustaleń kontroli IOŚ, zgłaszanych skarg i wniosków, współpracy z innymi organami, a także z ekspertyzy pt. „Oszacowanie wielkości „szarej strefy” w gospodarce odpadami i jej wpływ na budżet państwa”. Brak takich działań ogranicza możliwości systemowego rozwiązywania problemów „szarej strefy”, eliminowania niekorzystnych lub nielegalnych praktyk, identyfikacji obszarów wymagających dalszego sprawdzenia i podjęcia działań naprawczych, np. zmian legislacyjnych. Kontrole takie są źródłem informacji o pozytywnych rozwiązaniach stanowiących przykłady dobrych praktyk do wdrażania i wykorzystania. Pozwalają także ocenić sprawność funkcjonowania systemu, tak jak to miało miejsce w obszarze gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami.

(akta kontroli str. 416-438, 446-462, 751-771, 923-945, 3682-3683, 3685-3687, 3712-3716)

2. Jedna z pięciu skarg/wniosków, objętych kontrolą, nie była przekazana przez komórkę organizacyjną koordynującą załatwianie skarg w GIOŚ do właściwej komórki organizacyjnej w celu rozpatrzenia niezwłocznie po jej wpływie do GIOŚ. Skarga/wniosek o podjęcie interwencji w sprawie nielegalnej stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji wpłynęła do GIOŚ w dniu 16 października 2018 r.

<sup>57</sup> Departamentu Kontroli Odpadów wcześniej Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami.

i została przekazana do służbowego wykorzystania przy piśmie Dyrektora Departamentu Prawa i Orzecznictwa z 27 grudnia 2018 r. do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora, tj. po upływie ponad 2 miesięcy.

Główny Inspektor wyjaśnił, że wzrastająca świadomość ekologiczna społeczeństwa prowadzi do znacznego wzrostu ilości skarg, wniosków i petycji kierowanych do organów IOŚ, w tym w szczególności do GIOŚ. Niestety ta wyraźna tendencja wzrostowa nie spowodowała automatycznego wzrostu zatrudnienia pracowników na wieloosobowym stanowisku ds. skarg i wniosków. Dyrektorzy Departamentu wielokrotnie występowali do kolejnych Dyrektorów Generalnych GIOŚ o zwiększenie zatrudnienia pracowników zatrudnionych na tym stanowisku. Dopiero w drugiej połowie 2020 r. na wieloosobowym stanowisku ds. skarg i wniosków zatrudniono dodatkowych dwóch pracowników osiągając zatrudnienie na poziomie sześciu pracowników, co zdecydowanie poprawiło sytuację, jednak pandemia Covid 19 i sytuacja występująca jesienią 2020 r. spowodowała niestety znaczną absencję wśród pracowników i nie pozwoliła na poprawę zaległości w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę, że powyższe sprawy, zgodnie z właściwymi przepisami Kpa, co do zasady powinny być przekazywane i załatwiane niezwłocznie. Zgodnie z art. 231 § 1 Kpa – jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Według art. 237 § 1 Kpa organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Na podstawie art. 243 Kpa – jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. Na podstawie art. 244 § 1 Kpa – w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1.

(akta kontroli str. 3711-3714, 3991-3994)

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Główny Inspektor przedkładał ministrowi właściwemu do spraw środowiska roczne raporty o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Nie konsultowano natomiast opracowanych raportów z przedstawicielami właściwych podmiotów. Główny Inspektor opracował i przekazał do wykorzystania wytyczne dla wojewódzkich inspektorów, określające sposób postępowania w trakcie przeprowadzania kontroli podmiotów, nie dokonywał jednak kontroli stanu realizacji zaleceń i wytycznych. Pracownicy GIOŚ prowadzili kontrole lub brali udział w kontrolach prowadzonych przez pracowników WIOŚ. Organizowane były szkolenia dla inspektorów WIOŚ, a Główny Inspektor brał udział w spotkaniach m.in. z organizacjami branżowymi w celu wymiany doświadczeń i pozyskania aktualnej informacji, monitorował sposób naliczania opłat za brak sieci zbierania pojazdów i wpłaty z tego tytułu. W świetle ekspertyzy zleconej przez Głównego Inspektora realizacja powyższych zadań nie przyczyniła się jednak do skutecznej walki z „szarą strefą”, która w szczególności w branży opakowaniowej nie uległa zmniejszeniu.

NIK zwraca uwagę, że brak identyfikacji podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań z realizacji przepisów o bateriach i akumulatorach oraz zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym utrudniał ustalenie stanu faktycznego w zakresie gospodarowania tymi odpadami. Ponadto, taki sposób wykonywania przez Głównego Inspektora tego zadania ograniczał prawidłowe egzekwowanie obowiązku sprawozdawczego od wszystkich podmiotów.

NIK zwraca ponadto uwagę, że ponad 3 000 podmiotów zobowiązanych do złożenia sprawozdań nie złożyło ich do GIOŚ do 1 grudnia 2020 r. W sytuacji dalszych trudności kadrowych w GIOŚ, opóźnienia w dochodzeniu należnych opłat będą się wydłużać, co może doprowadzić do przedawniania się zobowiązań podmiotów zwlekających z przekazaniem sprawozdań i należnych kwot.

#### **OBSZAR**



## 2. Nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem oraz przetwarzaniem odpadów przywożonych na teren kraju

Opis stanu faktycznego

### 2.1. Działania Głównego Inspektora przed wydaniem zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju

Kontrola dokumentacji będącej podstawą do wydania w latach 2016-2020 (I półrocze) losowo wybranych 30<sup>58</sup> (spośród 645 wydanych w tym okresie) zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju wykazała, że stosownie do art. 5 ust. 1 mpo przed wydaniem 20 zezwoleń Główny Inspektor wystąpił z wnioskiem o przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów – do wojewódzkiego inspektora właściwego ze względu na miejsce prowadzenia działalności związanej z gospodarowaniem odpadami, albo, jeżeli odbiorca odpadów nie będzie prowadził ich odzysku lub unieszkodliwiania, właściwego ze względu na miejsce siedziby lub zamieszkania oraz do organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (marszałka lub starosty). W odpowiedzi organy przedstawiły informację o braku naruszeń przepisów lub pozytywną opinię. Pozostałe 10 analizowanych zezwoleń<sup>59</sup> dotyczyło postępowań administracyjnych w sprawach planowanego przywozu odpadów do instalacji objętych zezwoleniem wstępnym, wydanym na podstawie art. 14 rozporządzenia 1013/2006. Zgodnie z art. 18 ust. 1 mpo, postępowanie dotyczące wydania zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju do instalacji objętej zezwoleniem wstępnym prowadzone jest na podstawie przepisów rozdziału 3 mpo, z wyłączeniem art. 5.

Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 3 mpo od 5 września 2018 r.<sup>60</sup> Główny Inspektor wystąpił jeden raz do Komendanta Powiatowego PSP o przedstawienie informacji w sprawie prowadzonego postępowania administracyjnego dotyczącego zgłoszenia nr IT 022643 o wydanie zezwolenia na przywóz wstępnie przemieszanych odpadów składających się wyłącznie z odpadów innych niż niebezpieczne oznaczonych kodem 19 02 03 w celu odzysku metodą R1 w instalacji. W odpowiedzi organ zaświadczył o spełnieniu wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej przez instalację odzysku odpadów, w tym miejscach magazynowania odpadów przed poddaniem ich procesom odzysku. Pozostałe 12 zgłoszeń<sup>61</sup> o wydanie zezwolenia na przywóz odpadów<sup>62</sup>, dotyczyło odpadów niewykazujących właściwości palnych, takich jak: odpady mineralne, odpady w postaci popiołów, czy też odpady metalonośne (pyły stalownicze albo odpady z przetwarzania akumulatorów kwasowo-ołowiowych). Odpady te nie były zaklasyfikowane pod kodami H wskazującymi na właściwości palne. Ponadto, część zgłoszeń dotyczyła przywozu odpadów do instalacji objętych zezwoleniem wstępnym.

(akta kontroli str. 1441-1510, 1530-1886, 3700, 3703-3704)

Kontrola wybranej dokumentacji dotyczącej wydania 5 (spośród 37) obowiązujących w latach 2016-2020<sup>63</sup> zezwoleń wstępnych dla instalacji odzysku, o których mowa w art. 13 ust. 2 mpo, wykazała, że we wszystkich przypadkach przed ich wydaniem Główny Inspektor

<sup>58</sup> Kontrolą objęto dokumentację 30 zgłoszeń (po 6 z każdego roku), zakończonych wydaniem zezwoleń na przywóz odpadów w 2016 r.: IT 019460, IT 016692, IT 019296, DE 1350/176905, LT 001168 i DE 2774/081142; w 2017 r.: LT 001193, SI 005558, UAH 17001, GR 003040, DE 1350/181079 i HR 000806; w 2018 r.: CH 0013476, GB 0001 007136, DE 9040/001743, LT 001286, LT 001314 i DE 1350/183356; w 2019 r.: IT 022643, LT 001317, BE 0003002165, DE 1350/183358, DK 007853 i HR 001007; w I półroczu 2020 r.: AT 034073, SK 000510, FI 003757, SI 008815, DE 2774/087860 i SI 008927.

<sup>59</sup> W 2016 r.: nr DE 1350/176905, nr DE 2774/081142; w 2017 r.: nr SI 005558; w 2019 r.: nr BE 0003002165 i nr HR 001007 oraz w I półroczu 2020 r.: nr AT 034073, nr SK 000510, nr SI 008815, nr DE 2774/087860 i nr SI 008927.

<sup>60</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 3 dodany przez art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1592, ze zm.) zmieniającej m.in. ustawę z dnia 5 września 2018 r.

<sup>61</sup> Obowiązek występowania o informację do komendanta powiatowego (miejskiego) PSP został nałożony na Głównego Inspektora od 5 września 2018 r. Do 30 czerwca 2020 r. było wydanych 13 z 30 zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju, objętych kontrolą.

<sup>62</sup> W 2018 r.: nr DE 1350/183356, w 2019 r.: nr LT 001317; nr BE 0003002165, nr DE 1350/183358, nr DK 007853 i nr HR 001007 oraz w I półroczu 2020 r.: nr AT 034073, nr SK 000510, nr FI 003757, nr SI 008815, nr DE 2774/087860 i nr SI 008927.

<sup>63</sup> Kontrolą objęto dokumentację 5 wniosków o wydanie zezwolenia wstępnego: PL 0049, PL 0051, PL 0052, PL 0053 i PL 0054.

występował zarówno do właściwego wojewódzkiego inspektora jak i organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów o przeprowadzenie kontroli i przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przez prowadzącego instalację przepisów o ochronie środowiska, w szczególności warunków wydanych decyzji. Występował także o przedstawienie informacji w przypadku wniosków prowadzących instalacje o zmianę udzielonego zezwolenia wstępnego z powodu zmiany pozwolenia zintegrowanego. Informacje były sporządzane na podstawie wyników kontroli, przeprowadzonych przez wojewódzkiego inspektora, które nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1887-1934)

W latach 2016-2020 (I półrocze) Główny Inspektor otrzymał od właściwych wojewódzkich inspektorów 94 informacje<sup>64</sup> w trybie art. 5 ust. 1 mpo, wskazujące na naruszenie, przez podmioty wnioskujące o zezwolenia, obowiązujących przepisów oraz warunków posiadanych decyzji, dotyczących prowadzonej działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania oraz jedną informację<sup>65</sup> w trybie art. 14 ust. 3 mpo w związku ze zgłoszeniem podmiotu o udzielenie wstępnego zezwolenia dla instalacji odzysku. We wszystkich sprawach Główny Inspektor wniósł sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczenia odpadów w drodze 94 decyzji, z tego 33 decyzji w 2016 r., 23 decyzji w 2017 r., 10 decyzji w 2018 r., 16 decyzji w 2019 r. i 12 decyzji w I półroczu 2020 r. W jednej decyzji z 2017 r. wydał odmowę wydania zezwolenia wstępnego dla instalacji.

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej 24 zgłoszeń (wybranych losowo)<sup>66</sup> oraz jednego zgłoszenia o udzielenie wstępnego zezwolenia dla instalacji odzysku, wykazała że we wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 9 ust. 1 mpo, Główny Inspektor, w drodze decyzji, wniósł sprzeciw wobec planowanych przemieszczeń odpadów, z tego w 5 przypadkach na podstawie art. 11 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1013/2006 oraz w 19 na podstawie art. 12 ust. 1 lit. b ww. rozporządzenia. Podstawą odmowy wydania zezwolenia wstępnego był art. 13 ust. 1 mpo oraz art. 14 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006. W uzasadnieniu każdej decyzji zawarto informacje o nieprawidłowościach, zawartych w pismach właściwego wojewódzkiego inspektora, a w dwóch dodatkowo o niezpełnieniu brakujących dokumentów. Postępowanie zakończono w I instancji w 12 sprawach. W 13 postępowaniach zgłaszający wnieśli o ponowne rozpatrzenie sprawy, z tego:

- w 10 przypadkach Główny Inspektor utrzymał w mocy decyzje,
- w 2 przypadkach umorzono postępowania na wniosek strony,
- w jednym przypadku uchylił decyzję z dnia 4 grudnia 2018 r. i wydał zezwolenie z dnia 24 lipca 2018 r. na przywóz odpadów,
- w 2 sprawach strony wniosły skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który oddalił skargi jako niezaskługujące na uwzględnienie.

(akta kontroli str. 986-1434)

## **2.2. Informacja w GIOŚ o transgranicznym przemieszczaniu odpadów (dalej: „tpo”)**

W latach 2016-2020 (I półrocze) Główny Inspektor wydał łącznie 926 zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju i tranzyt odpadów przez teren kraju. Łączna masa odpadów, na które wydano zezwolenia, wyniosła 6 072,3 tys. Mg.

<sup>64</sup> Zestawienie nr 13 z dnia 9 października 2020 r. (po zmianie).

<sup>65</sup> Zestawienie nr 13A z dnia 17 września 2020 r.

<sup>66</sup> Z zestawienia nr 13: poz. 1 – zgłoszenie IT 018112; poz. 5 – zgłoszenie DK 006309; poz. 9 – zgłoszenie IT 018628; poz. 13 – zgłoszenie IT 019147; poz. 17 – zgłoszenie IT 019318; poz. 21 – zgłoszenie IT 018073; poz. 25 – zgłoszenie GB 0001004420; poz. 29 – zgłoszenie DE 9040 001076; poz. 33 – zgłoszenie SK 000404; poz. 37 – zgłoszenie DK 006662; poz. 41 – zgłoszenie SE 160251; poz. 45 – zgłoszenie DK 006686; poz. 49 – zgłoszenie NO 422396; poz. 53 – zgłoszenie IT 020868; poz. 57 – zgłoszenie IT 021275; poz. 61 – zgłoszenie SE 170052; poz. 65 – zgłoszenie SE 170126; poz. 69 – zgłoszenie LT 001275; poz. 73 – zgłoszenie DE 1350/184384; poz. 77 – zgłoszenie DE 1350/183547; poz. 81 – zgłoszenie DE 13550/181437; poz. 85 – zgłoszenie DK 007928; poz. 89 – zgłoszenie DE 1350/185491; poz. 93 – zgłoszenie NO436333. Wydano 9 decyzji z 2016 r., 7 decyzji z 2017 r., 1 decyzję z 2018 r., 4 decyzje z 2019 r. i 3 decyzje z 2020 r. (I półrocze).

Najwięcej zezwoleń, tj. 645, wydano na przywóz na teren kraju 3 646,4 tys. Mg odpadów, sklasyfikowanych na liście bursztynowej i jako odpad spoza listy<sup>67</sup>, z tego:

- w 2016 r. – 172 zezwolenia na przywóz 720,3 tys. Mg odpadów,
- w 2017 r. – 150 zezwoleń na przywóz 657,5 tys. Mg odpadów,
- w 2018 r. – 202 zezwolenia na przywóz 1 179,2 tys. Mg odpadów,
- w 2019 r. – 79 zezwoleń na przywóz 545,0 tys. Mg odpadów,
- w I półroczu 2020 r. – 42 zezwolenia na przywóz 544,4 tys. Mg odpadów.

Na przywóz 1 809,1 tys. Mg odpadów, ujętych na liście bursztynowej wydano 453 zezwolenia, z tego: w 2016 r. – 119 na przywóz 448,6 tys. Mg odpadów, w 2017 r. – 101 na przywóz 284,5 tys. Mg odpadów, w 2018 r. – 137 na przywóz 602,3 tys. Mg odpadów, w 2019 r. – 64 na przywóz 338,4 tys. Mg odpadów i w I półroczu 2020 r. – 32 na przywóz 135,3 tys. Mg odpadów.

Pozostałe 192 zezwolenia dotyczyły przywozu 1 837,3 tys. Mg odpadów spoza listy, z tego w 2016 r. – 53 na przywóz 271,7 tys. Mg odpadów, w 2017 r. – 49 na przywóz 373,0 tys. Mg odpadów, w 2018 r. – 65 na przywóz 576,9 tys. Mg odpadów, w 2019 r. – 15 na przywóz 206,6 tys. Mg odpadów i w I półroczu 2020 r. – 10 na przywóz 409,1 tys. Mg odpadów.

Przywiezione do Polski odpady były poddawane procesom unieszkodliwiania lub odzysku. Łącznie 235 zezwoleń dotyczyło przywozu odpadów w celu unieszkodliwiania (zezwolenia te były wydawane do 2018 r.). Na przywóz odpadów podlegających procesom odzysku wydano w latach 2016-2020 (I półrocze) 410 zezwoleń.

Główny Inspektor wydał 185 zezwoleń na wywóz poza teren kraju 598,8 tys. Mg odpadów, ujętych na liście bursztynowej i spoza listy, z tego:

- w 2016 r. – 50 zezwoleń na wywóz 133,5 tys. Mg odpadów,
- w 2017 r. – 39 zezwoleń na wywóz 174,8 tys. Mg odpadów,
- w 2018 r. – 41 zezwoleń na wywóz 106,6 tys. Mg odpadów,
- w 2019 r. – 32 zezwolenia na wywóz 101,1 tys. Mg odpadów,
- w I półroczu 2020 r. – 23 zezwolenia na wywóz 82,8 tys. Mg odpadów.

Spośród 185 zezwoleń – 129 dotyczyło wywozu 288,3 tys. Mg odpadów, ujętych na liście bursztynowej, pozostałe 56 zezwoleń wydano na wywóz 310,5 tys. Mg odpadów spoza listy. Na wywóz 587,1 tys. Mg odpadów w celu odzysku wydano 175 zezwoleń, a na wywóz 11,7 tys. Mg odpadów w celu unieszkodliwiania – 10 zezwoleń.

Główny Inspektor wydał 96 zezwoleń na tranzyt przez teren kraju 1 827,1 tys. Mg odpadów ujętych w zielonym i bursztynowym wykazie odpadów i spoza listy, z tego:

- w 2016 r. – 15 zezwoleń na tranzyt 142,8 tys. Mg odpadów,
- w 2017 r. – 19 zezwoleń na tranzyt 86,1 tys. Mg odpadów,
- w 2018 r. – 21 zezwoleń na tranzyt 568,0 tys. Mg odpadów,
- w 2019 r. – 22 zezwolenia na tranzyt 553,5 tys. Mg odpadów,
- w I półroczu 2020 r. – 19 zezwoleń na tranzyt 476,7 tys. Mg odpadów.

Spośród 96 zezwoleń 55 dotyczyło 217,5 tys. Mg odpadów, ujętych na liście bursztynowej, z tego w 2016 r. – 10 na tranzyt 18,6 tys. Mg odpadów, w 2017 r. – 13 na tranzyt 29,3 tys. Mg odpadów, w 2018 r. – 11 na tranzyt 32,3 tys. Mg odpadów, w 2019 r. – 13 na tranzyt 117,3 tys. Mg odpadów i w I półroczu 2020 r. – 8 na tranzyt 20,0 tys. Mg odpadów.

Na 1 592,5 tys. Mg odpadów spoza listy wydano 38 zezwoleń, z tego w 2016 r. – 5 na tranzyt 124,3 tys. Mg odpadów, w 2017 r. – 5 na tranzyt 41,7 tys. Mg odpadów, w 2018 r. – 9 na tranzyt 535,1 tys. Mg odpadów, w 2019 r. – 8 na tranzyt 434,7 tys. Mg odpadów i w I półroczu 2020 r. – 11 na tranzyt 456,7 tys. Mg odpadów.

<sup>67</sup> Klasyfikacja odpadów na potrzeby transgranicznego przemieszczania odpadów:

- 1) Lista zielona - „Zielony” wykaz odpadów – załącznik III do rozporządzenia 1013/2006 (na liście znajdują się odpady inne niż niebezpieczne, np. złom metali, makulatura, tworzywa sztuczne, stłuczka szklana);
- 2) Lista bursztynowa - „Bursztynowy” wykaz odpadów – załącznik IV do rozporządzenia 1013/2006 (na liście znajdują się odpady niebezpieczne lub potencjalnie niebezpieczne, np. odpady akumulatorów, odpady zawierające azbest, przetworzone oleje, odpady szkła aktywowanego);
- 3) Odpady niesklasyfikowane – jeśli odpad nie znajduje się na liście zielonej lub bursztynowej lub jest to mieszanina różnych odpadów klasyfikuje się go jako odpad spoza listy. Wyjątkiem są mieszaniny odpadów wymienione w załączniku IIIA.

Ponadto 3 zezwolenia dotyczyły tranzytu 17,1 tys. Mg odpadów, ujętych w załączniku III do rozporządzenia 1013/2006, po jednym w latach 2017-2019 na przewóz odpowiednio 15,0 tys. Mg odpadów, 0,6 tys. Mg odpadów i 1,5 tys. Mg odpadów.

Odpady w zielonym wykazie odpadów i spoza listy były przewożone wyłącznie w celu poddania ich procesom odzysku, natomiast wymienione w bursztynowym wykazie odpadów podlegały zarówno procesom odzysku jak i unieszkodliwienia.

(akta kontroli str. 1437-1438)

Szczegółową kontrolą objęto 30 zezwoleń (spośród 645) na przywóz wydanych w latach 2016-2020 (I półrocze), wymienionych w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zezwolenia były wydane na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b i art. 10 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 oraz art. 4 pkt 1 i art. 6 ust. 1 i 2 mpo. W każdym zezwoleniu określono m.in.: zgłaszającego, odbiorcę odpadów, przewoźnika (jednego lub kilku), rodzaj i ilość odpadów, które były przedmiotem międzynarodowego przemieszczania odpadów, jego okres ważności, rodzaj transportu, trasę przewozu odpadów i liczbę transportów, miejsce prowadzenia procesów odzysku odpadów na terenie kraju, a także warunki dotyczące sposobu zagospodarowania odpadów powstających w wyniku odzysku odpadów na terenie kraju oraz sposób potwierdzenia spełnienia tych warunków. W każdym zezwoleniu podano, że faktyczna wysyłka może być dokonana po uprzednim wypełnieniu w odpowiednich polach dokumentu przesyłania i nadesłania go na trzy dni robocze przed dokonaniem wysyłki do właściwych władz w rozumieniu przepisów rozporządzenia 1013/2006.

Podmioty, które uzyskały zgodę na przemieszczanie odpadów, są zobowiązane na podstawie art. 16 lit. b) rozporządzenia 1013/2006 m.in. do uprzedniego zawiadomienia Głównego Inspektora o faktycznym rozpoczęciu przemieszczania na dokumencie przesyłania<sup>68</sup>, wypełnionym zgodnie z lit. a) przynajmniej na trzy dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczenia. Kontrola 1 320 przemieszczeń odpadów w ramach 29 zezwoleń na przywóz odpadów w zakresie przesyłania do GIOŚ zawiadomienia o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia na dokumencie przesyłania (załącznik IB do rozporządzenia 1013/2006) wykazała, że zgłaszający przesłali do GIOŚ w terminie 1 273 dokumenty o planowanych przemieszczeniach w ramach 20 zezwoleń. Ponadto kontrolą objęto 19 zawiadomień o planowanym przemieszczeniu, które zostały anulowane przez zgłaszającego. Kontrola wykazała, że 8 anulowanych zawiadomień o planowanym przemieszczeniu zostało przesłanych do GIOŚ do dnia wskazanego w zawiadomieniach jako faktyczne rozpoczęcie przemieszczenia.

Transporty odpadów odbyły się w okresie obowiązywania zezwolenia, kody przywożonych odpadów zawarte w dokumentach przesyłania dotyczących tpo były zgodne z wydanymi zezwoleniami.

(akta kontroli str. 1530-1886)

W okresie objętym kontrolą wydano jedno (w 2019 r.) zezwolenie wstępne dla instalacji odzysku dla odpadów z bursztynowego wykazu. W latach 2016-2017 obowiązywało 35 zezwoleń wstępnych, w 2018 r. – 31, w 2019 r. – 17, a w I półroczu liczba obowiązujących zezwoleń wstępnych spadła do 10. Zezwolenia te dotyczyły odpadów ujętych głównie w „zielonym” wykazie odpadów, tj. odpowiednio w 30, 30, 26, 12 i 6 przypadkach. Zezwolenia były wydane na okres do 10 lat. Odpady podlegały odzyskowi w procesach R4 Recykling lub odzysk metali i związków metali, R5 Recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych i R9 Powtórna rafinacja oleju lub inne sposoby ponownego użycia olejów.

Na przywóz odpadów do instalacji odzysku objętej zezwoleniem wstępnym wydano w 2016 r. 33 zezwolenia, w 2017 r. – 17, w 2018 r. – 33, w 2019 r. – 29 i w I półroczu 2020 r. – 18. W latach 2016–2020 (I półrocze) obowiązywało odpowiednio 35, 33, 47, 58 i 60 zezwoleń. Wszystkie wydane i obowiązujące zezwolenia dotyczyły odpadów z bursztynowego wykazu.

(akta kontroli str. 1440, 1890-1934)

<sup>68</sup> Załącznik IB do rozporządzenia 1013/2006.

W wyniku kontroli 5 zezwoleń wstępnych dla instalacji, obowiązujących w latach 2016-2020 (I półrocze), wymienionych w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że rodzaj i ilość odpadów przywiezionych do tych instalacji była zgodna z wydanymi zezwoleniami z wydanymi zezwoleniami na przywóz odpadów oraz zezwoleniami wstępnymi, wydanymi dla tych instalacji.

(akta kontroli str. 1887-1936, 1971-1972, 2041-2042, 2216-2217, 2295-2296)

Główny Inspektor nie posiadał i nie żądał danych o przemieszczaniu odpadów podlegających procedurze informowania, o której mowa w art. 18 rozporządzenia 1013/2006. Główny Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z motywem 15 i art. 18 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1013/2006 nadzór nad przemieszczaniem odpadów podlegających procedurze informacyjnej powinien być ograniczony do minimum i polegać na dołączaniu przez osobę organizującą przemieszczenie określonych dokumentów do transportu odpadów. Z rozporządzenia 1013/2006 nie wynika natomiast obowiązek przekazywania przez osoby organizujące przemieszczenia tzw. załączników VII do właściwych organów. Ograniczenie nadzoru nad przemieszczaniami realizowanymi na podstawie art. 18 rozporządzenia 1013/2006 jest uzasadnione, biorąc pod uwagę, że dotyczy ono odpadów niewykazujących właściwości niebezpiecznych, a zatem niestanowiących zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi, a także przeznaczonych do procesu odzysku, tj. do wykorzystania jako surowiec w procesie produkcyjnym. Jednocześnie, zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia 1013/2006 „na potrzeby kontroli, egzekwowania przepisów, planowania i statystyki Państwo Członkowskie może zgodnie z przepisami krajowymi żądać informacji, o których mowa w ust. 1, dotyczących przemieszczeń podlegających przepisom artykułu 18”. Zdaniem Głównego Inspektora, z powyższego wynika, że właściwe organy państw członkowskich mogą żądać ww. informacji dołączanych do przemieszczeń na podstawie art. 18 rozporządzenia 1013/2006 jedynie na podstawie odpowiednich przepisów krajowych. BDO gromadzi podstawowe informacje dotyczące wywozu/przywozu odpadów z/do RP na podstawie karty ewidencji odpadów. W odpowiedniej rubryce w zakładce dotyczącej przekazanych lub przyjętych odpadów przyjmujący lub wysyłający odpady oznacza „Wywóz poza RP”/„Przywóz do RP”. Następnie system wymaga uzupełnienia danych dotyczących daty wywozu/przyjęcia odpadów kraju wywozu/pochodzenia odpadów, nazwy miejsca, a opcjonalnie adresu. Dodatkowo w przypadku wywozu system wymusza konieczność wpisania sposobu zagospodarowania, tj. proces R/D. W obydwu przypadkach można również dopisać do takiego wpisu „Informacje dodatkowe”. Ponadto w module sprawozdawczym w części dotyczącej wytwórców jest formularz w Dziale II – Informacja o masie odpadów wywiezionych z terytorium kraju oraz przywiezionych na terytorium kraju (zawiera m.in. nazwę kraju, kod odpadów stosowany przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów, proces zagospodarowania). Podsumowując – Główny Inspektor stwierdził, że moduł ewidencji zawiera w karcie ewidencji odpadów podstawowe informacje o odpadach przywiezionych/wywiezionych transgranicznie i informacja ta jest uzupełniana na bieżąco. Natomiast w module sprawozdawczym znajduje się roczne sprawozdanie, które również dotyczy przedmiotowego zagadnienia.

Główny Inspektor nie podejmował działań umożliwiających monitorowanie przemieszczania na terytorium kraju odpadów nieobjętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Główny Inspektor wyjaśnił, że przemieszczenia realizowane na podstawie art. 18 rozporządzenia 1013/2006 są nadzorowane przez właściwe służby uprawnione do przeprowadzania kontroli transportów „na drodze”, takie jak: Straż Graniczna (dalej: „SG”), Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS”), Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD) i Policja oraz przez wojewódzkich inspektorów, którzy kontrolują podmioty gospodarujące odpadami w ich zakładach. System kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów opiera się na ścisłej współpracy organów administracji i służb, które w ramach swoich obowiązków przeprowadzają także kontrole tpo. Oprócz kontroli transgranicznych transportów system obejmuje także penalizację działań niezgodnych z przepisami regulującymi tpo w postaci sankcji administracyjnych (kary pieniężne) oraz sankcji karnych (wynikających z kk). GIOŚ, WIOŚ, SG, KAS oraz ITD i Policja współdziałają w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Dodatkowo podał, że Główny Inspektor w wytycznych do planowania działalności IOŚ na 2021 r. zamierza położyć większy nacisk na kontrolę

podmiotów zajmujących się transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Główny Inspektor rozpoczął właśnie proces legislacyjny mający na celu zmianę ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Jedną z planowanych zmian ma być obowiązek nałożony na odbiorców odpadów z zagranicy dotyczący powiadamiania o przyjęciu transportów właściwego wojewódzkiego inspektora.

(akta kontroli str. 3625, 3629-3633)

### **2.3. Rejestr zgłoszeń i instalacji**

Główny Inspektor prowadził rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępnienia<sup>69</sup>. Główny Inspektor prowadził także rejestr instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie wzoru rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego oraz, sposobu jego udostępniania<sup>70</sup>. Oba rejestry zostały udostępnione przez ich zamieszczenie na stronie internetowej GIOŚ.

Kontrolą objęto 30 wydanych w latach 2016-2020 (I półrocze) zezwoleń (po 6 w każdym roku) na przywóz odpadów na teren kraju oraz 5 zezwoleń wstępnych, wymienionych w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego pod kątem zgodności danych zawartych z rejestrach zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz rejestrze instalacji. Analiza wykazała, że w 24 (spośród 35) przypadkach dane zawarte w rejestrach były zgodne z danymi wynikającymi z badanych zgłoszeń i decyzji.

(akta kontroli str. 1441-1529, 1533-1934)

### **2.4. Egzekwowanie od podmiotów potwierdzeń odbioru i zaświadczeń o odzysku oraz informacja o tranzycie odpadów**

Na podstawie art. 16 lit. d) rozporządzenia 1013/2006 prowadzący instalację jest zobowiązany do przekazania pisemnego potwierdzenia otrzymania odpadów w terminie trzech dni od daty ich odbioru. Spośród 1 320 przemieszczeń realizowanych w ramach 29 zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju (wymienionych w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia) do GIOŚ przekazano 1 282 potwierdzenia odbioru odpadów (97,1%) terminowo.

Na podstawie art. 16 lit. e) rozporządzenia 1013/2006 najszybciej jak to możliwe, ale nie później niż w terminie 30 dni od daty zakończenia operacji ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia oraz nie później niż w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów lub w krótszym terminie zgodnie z art. 9 ust. 7, prowadzący instalację, w której dokonano tej operacji wystawia na własną odpowiedzialność zaświadczenie potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów. Kontrola 1 320 przemieszczeń w ramach ww. 29 zezwoleń na przywóz odpadów, wykazała, że do GIOŚ przekazano w terminie 1 318 zaświadczeń potwierdzających, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, tj. 99,8% ogółu wymaganych zaświadczeń. Łączna masa i rodzaj odpadów objęta ww. zaświadczeniami była zgodna z ich masą i rodzajem określoną w analizowanych decyzjach.

(akta kontroli str. 1935-2316)

W lipcu 2019 r. w ramach zgłoszenia DE 1350/183356 doszło do przekroczenia dopuszczalnej w zezwoleniu na przywóz masy odpadów. Do GIOŚ wpłynęło w dniu 25 lipca 2019 r. 31 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia odpadów na dzień 30 lipca 2019 r. W dokumentach zapisano planowaną masę każdego przemieszczenia w wysokości 25 ton. Główny Inspektor wyjaśnił, że do dnia ich wpływu (25.07.2019 r.), odbiorca odpadów potwierdził przyjęcie ogółem 1 855 przemieszczeń odpadów na łączną masę 48 981,53 tony. Biorąc pod uwagę limit przywozu odpadów określony decyzją

<sup>69</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 463.

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 160.

Głównego Inspektora na poziomie 50 tys. ton, okres realizacji przywozu odpadów do 30 listopada 2019 r. oraz maksymalną liczbę przemieszczeń w ilości 2 000, odbiorca odpadów, zgodnie z wyżej określonymi warunkami, w dniu 25 lipca 2019 r. mógł odebrać jeszcze 1 018,47 tony, czyli przyjmując średni tonaż jednego transportu odpadów na poziomie 26 ton – 39 z zaplanowanych 2 000 transportów odpadów. Z uwagi na dynamiczną sytuację w transgranicznym przemieszczaniu odpadów – awarie samochodów, zmiany przewoźników, itp. wpływające często na zmiany planowanych z dużym wyprzedzeniem terminów przemieszczeń czy wręcz uniemożliwiających dane przemieszczenie, nie można było przewidzieć, w dniu wpływu dokumentów przemieszczania dla ww. 31 wysyłek odpadów, przekroczenia dopuszczalnej masy odpadów określonej w zezwoleniu. Ponadto należy podkreślić, że wpływ dokumentu przemieszczania informującego o planowanej wysyłce odpadów na adres e-mail GIOŚ nie oznacza automatycznie zgody na planowane przemieszczenie. Nikt też takiej zgody nie udzielił w inny sposób odnośnie do tych 31 zgłoszeń, aniżeli w drodze wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na przywóz odpadów do Polski na określonych warunkach. Jak pisał Główny Inspektor monitorowanie masy przemieszczanych odpadów spoczywa na wysyłającym i na odbiorcy, na warunkach określonych w zezwoleniu GIOŚ oraz umowie w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów (odzysku/unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów) zawartej pomiędzy zgłaszającym i odbiorcą.

Pismem z 5 sierpnia 2019 r. Dyrektor DKGPO poinformował Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora o przyjęciu przez odbiorcę w Polsce większej o 472,57 ton ilości odpadów niż było to określone w zezwoleniu. Podjęto u odbiorcy odpadów kontrolę jeszcze w sierpniu 2019 r. Decyzją Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora z dnia 24 września 2019 r. nałożono na firmę karę pieniężną w wysokości 30 000 zł za przyjęcie większej ilości odpadów niż było to określone w zezwoleniu. W październiku 2019 r. firma dokonała wpłaty należnej kwoty. W czerwcu 2020 r. u odbiorcy przeprowadzono następną kontrolę, która nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2108-2215, 3706-3707)

Główny Inspektor nie żądał od osób organizujących przemieszczanie przedstawienia kopii umowy, o której mowa w polu 12 załącznika VII do rozporządzenia 1013/2006. Główny Inspektor wyjaśnił, że rozporządzenie 1013/2006 nie nakłada na podmioty gospodarcze obowiązku przekazywania umów do właściwych organów. Co więcej, w świetle art. 18 ust. 3 nie wydaje się, aby wprowadzenie krajowych przepisów w tym zakresie było możliwe. Przepis mówi tylko o tym, że odpowiednie przepisy krajowe mogą dotyczyć żądania informacji, o których mowa w art. 18 ust. 1, a zatem nie umowy, bo o niej jest mowa w art. 18 ust. 2. Treść umów zawieranych na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 może podlegać kontroli prowadzonej przez wojewódzkich inspektorów. Także uprawnione służby, kontrolujące transporty na drodze, mogą zgodnie z rozporządzeniem 1013/2006 żądać dostarczenia przedmiotowej umowy.

Główny Inspektor wyjaśnił także, że nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów opakowaniowych odbywał się poprzez kontrole zakładów prowadzone przez wojewódzkich inspektorów, wspólne akcje kontrolne wojewódzkich inspektorów i innych służb (KAS, SG, ITD i Policji) oraz przeprowadzanych ocen towaru przez wojewódzkich inspektorów na wniosek innych służb. Odpady opakowaniowe przemieszczane są w ruchu międzynarodowym w ramach uproszczonej procedury wynikającej z art. 18 rozporządzenia 1013/2006, tzw. procedury informowania.

Jak pisał Główny Inspektor w ramach nadzoru nad tpo dokumenty EDPO<sup>71</sup> i EDPR<sup>72</sup>, potwierdzające eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę, podlegają kontroli wojewódzkich inspektorów w ramach celu dotyczącego przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Wojewódzki inspektor weryfikuje również czy zostały usunięte uchybienia stwierdzone podczas rocznego audytu

<sup>71</sup> Dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku.

<sup>72</sup> Dokument potwierdzający eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi.

przedsiębiorców eksportujących lub dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, którzy wystawili w danym roku kalendarzowym dokumenty EDPR lub EDPO o masie przekraczającej 400 Mg (kopię sprawozdania z audytu audytorzy przedkładają właściwemu marszałkowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi). Jeżeli podmiot wykorzystuje te dokumenty, podlegają one analizie i sprawdzeniu pod kątem prawidłowości ich wypełnienia i kompletności (faktury, dokumenty i oświadczenia) oraz masy odpadów opakowaniowych ujętych do uwzględnienia obowiązku wystawiania dokumentów, podobnie jak innych dokumentów wymaganych w transgranicznym przemieszczaniu odpadów, tj. załącznika VII i umów zawartych zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia 1013/2006.

W GIOŚ dostępne były dane o kontroli podmiotów, zaangażowanych w przemieszczanie odpadów, na które Główny Inspektor wydał zezwolenie. Z danych wynika, że w latach 2016-2020 (I półrocze) wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili 102 kontrole, podczas których sprawdzono przestrzeganie warunków ponad 214 decyzji Głównego Inspektora na transgraniczne przemieszczanie odpadów. Podczas kontroli w 14 przypadkach inspektorzy WIOŚ stwierdzili następujące naruszenia: powiadomienie Głównego Inspektora na mniej niż trzy dni robocze przed wysyłką odpadów, brak przekazywania przez wysyłającego odpady kopii dokumentu przesłania, błędne wypełnianie dokumentów przesłania, przekroczenie 3-dniowego terminu na potwierdzenie otrzymania odpadów, zmiana trasy przez przewoźnika, realizacja przemieszczania przez przewoźnika, który nie był wskazany w decyzji Głównego Inspektora. Główny Inspektor wyjaśnił, że dane posiadane w GIOŚ są niepełne, nie wszyscy wojewódzcy inspektorzy przekazali szczegółowe dane, zawierające numery decyzji Głównego Inspektora, które zostały zweryfikowane podczas kontroli.

Spośród 30 zezwoleń Głównego Inspektora, które zostały objęte szczegółową kontrolą NIK, dwa – były przedmiotem kontroli wojewódzkiego inspektora:

- zgłoszenie DE 1350/183356 – dwukrotnie (druga kontrola zakończona w II półroczu 2020 r.) – nie stwierdzono naruszeń,
- zgłoszenie DE 1350/183358 – kontrola zakończona w II półroczu 2020 r. – nie stwierdzono naruszeń.

(akta kontroli str. 3625, 3633-3635)

Szczegółową analizą objęto dokumentację 15 zgłoszeń (po 3 z każdego roku), zakończonych wydaniem przez Głównego Inspektora zezwolenia na tranzyt (spośród 96 odpadów przez terytorium kraju)<sup>73</sup>.

W badanych 15 decyzjach zezwalających na tranzyt odpadów przez terytorium Polski określono m.in. nazwę firmy i kraj wysyłki oraz nazwę odbiorcy i kraj przeznaczenia, a także ilość i kod przewożonych odpadów, dopuszczalną liczbę transportów, nazwy firm spedycyjnych i trasy przewozu odpadów przez terytorium Polski. W większości były to trasy wyznaczone dla transportu drogowego, w przypadku transportu morskiego odpady były transportowane drogą morską do portu w Gdańsku, skąd w ten sam sposób były transportowane do Szwecji<sup>74</sup>. W zezwoleniach podano, że faktyczna wysyłka odpadów może być dokonana po uprzednim wypełnieniu odpowiednich pól dokumentu przesłania i nadesłania go na 3 dni robocze przed dokonaniem wysyłki, zgodnie z art. 16 (b) rozporządzenia 1013/2006 oraz punktem 13 zezwolenia. Kontrolą objęto 107 przemieszczeń w ramach 15 decyzji objętych kontrolą. Transporty odpadów były realizowane w okresie obowiązywania zezwoleń, wydanych przez Głównego Inspektora.

Na 107 realizowanych przemieszczeń do GIOŚ w terminie zostało przekazanych 88 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu planowanego przemieszczenia, 45 dokumentów

<sup>73</sup> Wykaz wydanych zezwoleń na tranzyt odpadów w 2016 r.: poz. 5 (2016/6), poz. 10 (2016/12) i poz. 15 (2015/23); wykaz wydanych zezwoleń na tranzyt odpadów w 2017 r.: poz. 5 (2017/2), poz. 10 (2017/8), poz. 15 (2017/14); wykaz wydanych zezwoleń na tranzyt odpadów w 2018 r.: poz. 5 (2018/2), poz. 10 (2018/8) i poz. 15 (2018/14); wykaz wydanych zezwoleń na tranzyt odpadów w 2019 r.: poz. 5 (2019/6), poz. 10 (2019/11) i poz. 15 (2019/16) oraz wykaz wydanych zezwoleń na tranzyt odpadów w I półroczu 2020 r.: poz. 5 (2020/6), poz. 10 (2020/11) i poz. 15 (2020/16).

<sup>74</sup> Zezwolenie z 26 stycznia 2018 r., znak: DKR-441/GB0001007170/2/1/18/wo.



przesyłania z potwierdzeniem odbioru odpadów oraz 77 zaświadczeń o odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów. Dokumenty nie potwierdzały wjazdu i wyjazdu odpadów z terytorium Polski. Była to informacja o planowanym przemieszczeniu odpadów na terytorium Polski.

(akta kontroli str. 2317-2621)

## **2.5. Nadzór nad transportem odpadów**

W GIOŚ nie opracowano i nie wdrożono zasad dotyczących obejmowania nadzorem transportu lub tranzytu odpadów, w tym w zakresie udziału pracowników GIOŚ w kontrolach dotyczących przemieszczania odpadów.

Główny Inspektor wyjaśnił, że obejmowanie nadzorem transportu odpadów nie leży w jego kompetencji, a może być realizowane przez inne służby kontrolujące transgraniczne przemieszczanie odpadów. Działania w zakresie kontroli tpo prowadzone były dwutorowo. W Polsce istnieje system kontroli tpo, który opiera się na współpracy organów ochrony środowiska oraz służb posiadających uprawnienia do kontroli transportów drogowych. W ramach tego systemu wojewódzcy inspektorzy kontrolują podmioty gospodarcze oraz posesje osób prywatnych. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów tpo ww. organy są uprawnione do nakładania kar pieniężnych na podstawie przepisów mpo. Istotnym jest, że IOŚ nie ma uprawnień do zatrzymywania pojazdów na drogach. Zgodnie z obowiązującymi przepisami inspektorzy ochrony środowiska mogą jedynie kontrolować pojazdy zatrzymane przez uprawnione służby. Kontrole drogowe transportów odpadów oraz kontrole w portach morskich, na szlakach kolejowych i lotniskach wykonywane są przez SG, KAS oraz ITD. Główny Inspektor współpracuje w ramach kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów z KAS, SG, ITD oraz Policją, a także z wojewódzkimi inspektorami. Spośród ww. organów jedynie wojewódzcy inspektorzy są jednostkami podległymi Głównemu Inspektorowi. Art. 3 ust. 3 mpo wyraźnie określa, że zadania oraz właściwości wymienionych służb w zakresie nadzoru nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów określają przepisy odrębne. Przez przepisy odrębne należy rozumieć tzw. przepisy kompetencyjne, właściwe dla każdej z wymienionych służb. Kontrola faktycznie realizowanych transportów może mieć m.in. formę akcji kontrolnych, prowadzonych wspólnie, na podstawie podpisanych porozumień, przez inspektorów wioś oraz funkcjonariuszy pozostałych służb. W toku kontroli pojazdy przewożące odpady zatrzymywane są na przejściach granicznych oraz drogach krajowych, a następnie kontrolujący dokonują oględzin ładunku oraz analizują dołączoną dokumentację. Pojazdy do kontroli wybierane są losowo, stąd sprawdzeniu podlegają zarówno transporty przewożące odpady w ruchu krajowym, jak i międzynarodowym. Kontrola służy zarówno sprawdzeniu prawidłowości legalnie prowadzonych transportów, jak i wykryciu przemieszczeń nielegalnych. Główny Inspektor pełni funkcję krajowego koordynatora akcji kontrolnych i wyznacza terminy ich przeprowadzenia, jak również zajmuje się podsumowaniem wyników akcji. Do GIOŚ przekazywane są zbiorcze informacje o ilości kontroli prowadzonych przez KAS, SG, ITD innych, niż odbywające się w ramach wspólnych akcji kontrolnych, chyba że w ich wyniku wykryte zostanie nielegalne przemieszczenie odpadów – wówczas zawiadomienie w tej sprawie przekazywane jest do GIOŚ przez służbę, która wykryła nieprawidłowość. Służby nie przekazują natomiast do GIOŚ na bieżąco raportów na temat kontroli transportów, które nie wykazały nieprawidłowości. Zbiorcze informacje na temat ilości kontroli w zakresie przemieszczania odpadów przekazywane są do GIOŚ w celu raportowania ilości przeprowadzonych kontroli do Komisji Europejskiej oraz sekretariatu Konwencji Bazylejskiej. Kontrole prowadzone przez inspektorów WIOŚ, oprócz udziału we wspólnych akcjach kontrolnych, obejmują kontrole w zakładach oraz kontrole transportów prowadzone na wniosek innych służb. Kontrole w zakładach mogą obejmować wszelkie zagadnienia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami, w tym tpo. Są to zarówno kontrole planowe, ujęte w planach kontroli, do których Główny Inspektor ma dostęp, jak i kontrole pozaplanowe, o charakterze interwencyjnym. Kontrole transportów na wniosek innych służb prowadzone są w sytuacji, kiedy po zatrzymaniu transportu przez KAS, SG, ITD lub Policję ww. służba ma wątpliwości np. odnośnie klasyfikacji odpadu i zwróci się do wojewódzkiego inspektora o pomoc, a wojewódzki inspektor udzieli takiej pomocy posiłkując się wiedzą ekspercką w zakresie odpadów. Kontrole tego rodzaju mają

charakter pozaplanowy. Wszystkie czynności kontrolne prowadzone przez inspektorów WIOŚ, zarówno planowe, jak i pozaplanowe, dokumentowane są w bazie danych ISK. Pracownicy GIOŚ mają dostęp do ww. bazy, a tym samym do wyników wszystkich kontroli prowadzonych przez inspektorów WIOŚ. Dla potrzeb wzmocnienia systemu nadzoru i kontroli tpo oraz zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów, została opracowana i wdrożona ze środków NFOŚiGW baza danych „Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów” (SI TPO). W GIOŚ gromadzone są w bazie dane dotyczące zgłoszeń wysyłki odpadów wpływających do GIOŚ, decyzji wydanych przez Głównego Inspektora w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami – importu, eksportu i tranzytu (w tym skany decyzji możliwe do pobrania), instalacji odzysku, którym udzielono zezwolenia wstępnego oraz faktycznie realizowanych przemieszczeń odpadów na podstawie zezwoleń wydanych przez Głównego Inspektora. Dostęp do bazy mają wszystkie służby kontrolujące międzynarodowe przemieszczanie odpadów na podstawie przyznaných funkcjonariuszom imiennych uprawnień. KAS, SG, ITD, Policja oraz inspektorzy WIOŚ korzystają z informacji zgromadzonych w bazie podczas przeprowadzanych kontroli podmiotów uczestniczących w międzynarodowym obrocie odpadami.

Główny Inspektor nie występował do organów KAS, SG, ITD oraz wojewódzkich inspektorów o szczególne objęcie nadzorem transportów odpadów objętych zezwoleniami na międzynarodowe przemieszczanie, w tym o przeprowadzenie inspekcji przemieszczeń.

Główny Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 3 ust. 3 mpo „zadania oraz właściwość KAS, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wioś w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczące egzekwowania przepisów rozporządzenia nr 1013/2006, określają przepisy odrębne”. Główny Inspektor nie widział potrzeby występowania do wymienionych służb o kontrolę konkretnych przemieszczeń, gdyż ich ustawowym obowiązkiem jest kontrola tego typu przemieszczeń. Ponadto Główny Inspektor zawarł z wymienionymi służbami porozumienia, dzięki którym inspektorzy ochrony środowiska wspierają służby w kontroli tpo. Wymienione służby uczestniczyły też w przygotowaniu planu inspekcji transgranicznego przemieszczania odpadów, a ich praca jest istotnym i niezbędnym elementem jego realizacji.

Zgodnie z art. 50 ust. 2a rozporządzenia 1013/2006 w grudniu 2016 r. Główny Inspektor zatwierdził Plan inspekcji transgranicznego przemieszczania odpadów (dalej: „Plan inspekcji tpo”) z uwzględnieniem informacji otrzymanych od organów WIOŚ, KAS, ITD i SG. Plan inspekcji tpo został przekazany Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Ministrowi Finansów oraz wojewódzkim inspektorom, z jednoczesną prośbą o uwzględnianie go podczas planowania działań kontrolnych w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami. Główny Inspektor nie posiada kompetencji i podstaw prawnych do nadzoru służb, które są uprawnione do kontroli tpo.

Główny Inspektor wyjaśnił, że Plan inspekcji tpo nie ma charakteru ilościowego, a jakościowy. Tym samym nie obejmuje on lat 2017-2020, a jedynie zgodnie z rozporządzeniem 1013/2006 podlega przeglądowi raz na 3 lata. Plan inspekcji tpo został opracowany zgodnie z art. 50 ust. 2a rozporządzenia 1013/2006, który mówi, że państwa członkowskie zapewnią, aby w odniesieniu do ich całego terytorium geograficznego ustanowiony został jeden lub większa liczba planów. W Polsce został opracowany jeden Plan inspekcji tpo dla całego terytorium kraju przez Głównego Inspektora, z uwzględnieniem informacji otrzymanych od wojewódzkich inspektorów oraz KAS, ITD i SG. Przed opracowaniem Planu inspekcji tpo Główny Inspektor zwrócił się do wojewódzkich inspektorów oraz KAS, ITD i SG o przekazanie do GIOŚ określonych informacji. Przepisy ww. rozporządzenia nie wymagają natomiast opracowywania odrębnych planów inspekcji tpo przez każdy organ uprawniony do kontroli odpadów. Z wyjaśnień wynika, że 2 grudnia 2019 r. Główny Inspektor zorganizował spotkanie w sprawie przeglądu Planu inspekcji tpo. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Urzędu Transportu Kolejowego. Następnie Główny Inspektor zwrócił się pismem z 5 grudnia 2019 r. do właściwych służb o przekazanie informacji w zakresie stanu realizacji celów Planów Inspekcji oraz o przekazanie informacji w zakresie przeprowadzonych kontroli oraz danych jakie mogą być udostępniane Głównemu Inspektorowi celem zwiększania efektywności

działalności kontrolnej. Służby przekazały informacje, o które wnioskował Główny Inspektor. Analiza dokonana w GIOŚ wykazała konieczność utrzymania istniejącego Planu inspekcji tpo w obecnym kształcie.

Roczne plany kontroli wojewódzkich inspektorów były opracowywane na podstawie Wytycznych do planowania działalności organów IOŚ, przygotowywanych na poziomie Głównego Inspektora. Główny Inspektor posiada dostęp do rocznych planów kontroli wojewódzkich inspektorów poprzez system ISK. W planach każdy wojewódzki inspektor wskazuje zakłady, które będą kontrolowane w danym roku. Główny Inspektor posiada informacje w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, przeprowadzonych przez inspektorów WIOŚ oraz inne służby (KAS, ITD, SG). Do 15 lutego każdego roku wojewódzcy inspektorzy przekazują do GIOŚ sprawozdania z działalności Inspekcji, w tym dane dotyczące nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Natomiast służby kontrolne KAS, SG i ITD przekazywały do GIOŚ dane w zakresie przeprowadzonych kontroli tpo każdego roku na potrzeby sprawozdania, przesyłanego do KE zgodnie z art. 52 rozporządzenia 1013/2006.

Według danych posiadanych w GIOŚ, w latach 2016-2020 (I półrocze) inspektorzy WIOŚ przeprowadzili 619 kontroli podmiotów w zakresie tpo w wyniku, których ujawnili 145 przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz stwierdzili inne naruszenia dotyczące realizacji przemieszczeń odpadów i przepisów w zakresie ochrony środowiska. Kontrole prowadzone były w związku z sprawdzeniem przestrzegania warunków decyzji Głównego Inspektora na transgraniczne przemieszczanie odpadów, kontrole przed sporządzeniem opinii wojewódzkiego inspektora na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 mpo oraz w związku z podejrzeniem nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów. Poza ww. inspekcjami wojewódzcy inspektorzy realizowali zadania w zakresie współdziałania z innymi organami uprawnionymi do kontroli tpo, polegające na wspólnych kontrolach z innymi służbami, kontrolach dokumentacyjnych na wniosek innych organów i przeprowadzania oceny towaru w tym zakresie oraz, w razie potrzeby, oględzin kontrolowanych odpadów.

(akta kontroli str. 3599-3610, 3625-3627, 3629, 3635-3640)

W okresie 2016-2020 (I półrocze) w elektronicznej bazie skarg i wniosków dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, prowadzonej przez Departament Prawny w GIOŚ zarejestrowano 28 spraw, z tego w 2017 r. – 3, w 2018 r. – 8, w 2019 r. – 7, w I półroczu 2020 r. – 10. Kontrolą objęto 19 spraw<sup>75</sup>, z tego 7 złożonych przez posłów i senatora w drodze interpelacji poselskich lub zapytań, jedno przez Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, 8 – stanowiły skargi/wnioski złożone w GIOŚ przez osoby fizyczne lub prawne, a pozostałe 3 skargi były anonimowe. W 12 sprawach w GIOŚ podjęto działania mające na celu wyjaśnienie sprawy w formie zlecenia właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi przeprowadzenie kontroli w podmiotach podejrzanych o nielegalne przemieszczanie odpadów lub uzyskano informacje w sprawach. We wszystkich sprawach Główny Inspektor udzielił odpowiedzi na zadane pytania lub poinformował skarżących o podjętych działaniach lub sposobie załatwienia sprawy. Analizowane skargi były przekazywane do właściwych komórek organizacyjnych lub instytucji w celu ich rozpatrzenia po upływie od 1 dnia do ponad 5 miesięcy od daty ich wpływu do GIOŚ.

(akta kontroli str. 2622-2871)

## **2.6. Przemieszczanie odpadów, które nie może być zrealizowane zgodnie z planem**

Na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006 w latach 2016-2020 (I półrocze) Główny Inspektor otrzymał 14 zawiadomień o tym, że przemieszczanie odpadów, w tym ich odzysk lub unieszkodliwienie, nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób, zgodnie z warunkami określonymi w dokumencie zgłoszenia i przesyłania oraz w umowie (dalej:

<sup>75</sup> Poz. 1-3 z 2017 r., poz. 2, 4-8 z 2018 r., poz. 1-3, 5 z 2019 r. i poz. 1-3, 6 i 9 z I półrocza 2020 r. z elektronicznej bazy skarg i wniosków dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów.

„zgodnie z planem”), z tego w 2016 r. – 1, w 2017 r. – 4, w 2018 r. – 5 i w 2019 r. – 4. Kontrolą objęto wszystkie zawiadomienia<sup>76</sup>.

Do nieudanych przemieszczeń doszło w ramach realizacji 5 zezwoleń na wywóz poza teren kraju wydanych 4 podmiotom oraz 3 zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju z Holandii, Niemiec i Wielkiej Brytanii wydanych dla 3 podmiotów. Dziewięć zawiadomień zostało przekazanych przez właściwy organ miejsca przeznaczenia z Niemiec, po dwa zawiadomienia przekazało dwóch odbiorców i dwóch zgłaszających z Polski, a jedno wpłynęło z Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu. Przyczyną przekazania 11 zawiadomień była odmowa przyjęcia odpadów przez odbiorcę z powodu niewłaściwych parametrów odpadów, które uniemożliwiały ich odzysk w instalacji odbiorcy, a trzech – skład przemieszczanych odpadów niezgodny ze zgłoszeniem lub charakterystyką odpadów zawartą w zezwoleniu.

We wszystkich przypadkach w drodze korespondencji elektronicznej uzgodniono procedurę zwrotu odpadów z właściwym organem kraju przeznaczenia (11) lub kraju wysyłki (3).

Wobec 11 przemieszczeń do Niemiec ustalono procedurę zwrotu odpadów w drodze uproszczonego zgłoszenia, tj. z dołączonymi formularzami IA i IB, będącymi załącznikami do rozporządzenia 1013/2006, podpisanymi przez organ polski i niemiecki (dla 5 przemieszczeń), procedurę zwrotu odpadów na odpowiadających odrzuconym transportom dokumentach przesyłania (dla 3 przemieszczeń) oraz utylizację odpadów na terenie Niemiec (dla 3 przemieszczeń).

Na podstawie otrzymanych zawiadomień o nieudanym przemieszczeniu odpadów, zgodnie z art. 23 ust. 1 mpo, Główny Inspektor wszczął z urzędu 4 postępowania administracyjne w sprawie transgranicznego przemieszczenia odpadów<sup>77</sup>, które nie mogły zostać zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu Głównego Inspektora w zakresie odzysku 5 transportów odpadów i zawiadomił o tym fakcie początkowego zgłaszającego. Następnie w drodze 4 postanowień wezwał początkowego zgłaszającego w sprawie transgranicznego przemieszczenia odpadów do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów odrzuconych przez odbiorcę oraz zobowiązał początkowego zgłaszającego do:

- sporządzenia nowego zgłoszenia (art. 22 ust. 4 rozporządzenia 1013/2006), dotyczącego powrotnego przywozu odpadów na nowym dokumencie zgłoszenia o podanym numerze, wydanym przez Głównego Inspektora;
- przekazania wypełnionego dokumentu zgłoszenia z określonym numerem do właściwego organu kraju przeznaczenia, za pośrednictwem Głównego Inspektora;
- zagospodarowania odpadów poprzez przekazanie ich do zakładu posiadającego decyzję właściwego organu na prowadzenie odzysku odpadów na terenie kraju.

W postanowieniach określono termin realizacji powrotnego przywozu na 14 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Główny Inspektor wydał 5 nowych formularzy, przeznaczonych do dokonania uproszczonego zgłoszenia przez początkowego zgłaszającego. Numery czterech formularzy zostały wskazane w postanowieniach Głównego Inspektora. W jednym przypadku Główny Inspektor wydał dodatkowo decyzję na podstawie art. 24 ust. 1 mpo, w której wyraził zgodę na przesunięcie terminów i poddanie procesowi unieszkodliwiania przetransportowanych odpadów do Polski, a decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Z organem kraju wysyłki uzgodniono procedurę zwrotu odpadów poprzez zwrot z wykorzystaniem dokumentu przesyłania z kolejnym numerem przemieszczenia (organ holenderski), a dla 2 pozostałych procedurę zwrotu odpadów na odpowiadających odrzuconym transportom dokumentach przesyłania (organy z Niemiec i Wielkiej Brytanii).

<sup>76</sup> Ujęte w zestawieniu nr 16. Informacje o braku możliwości realizacji przemieszczania odpadów zgodnie z planem w latach 2016 – 2020, sporządzonym przez kontrolującą w dniu 2 listopada 2020 r.

<sup>77</sup> Zgłoszonych pod numerami PL 000807, PL 000967 i PL 001007.

W żadnym z opisanych przypadków nie były uruchamiane gwarancje finansowe. Zgłaszający lub odbiorca realizowali obowiązki dotyczące odpowiednio zwrotu odpadów do państwa wysyłki lub zagospodarowania ich na terenie państwa przeznaczenia, nałożone przez Głównego Inspektora. Główny Inspektor nie orzekł, w drodze decyzji – na podstawie art. 22 ust. 2 mpo – o przeznaczeniu na ten cel środków z gwarancji finansowej.

(akta kontroli str. 2872-3117)

## **2.7. Analiza w GIOŚ zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów**

Według danych KAS, przekazanych w trakcie kontroli NIK – w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – w latach 2016-2020 (I półrocze) do GIOŚ przekazano 573 zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego w 2016 r. – 71, w 2017 r. – 51, w 2018 r. – 152, w 2019 r. – 225 i w I półroczu 2020 r. – 74. W zawiadomieniach stwierdzono m.in:

- naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikających z art. 24a ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach (w 292 zawiadomieniach, z tego w 2019 r. – w 221 i w I półroczu 2020 r. w 71) i art. 2 pkt 35 rozporządzenia 1013/2006 (w 252 zawiadomieniach, z tego w 2016 r. – w 65, w 2018 r. – w 45 i w 2019 r. – w 142),
- naruszenie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów, o których mowa w art. 24a ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach (w 2 zawiadomieniach z 2019 r.),
- przemieszczanie odpadów do nieuprawnionego odbiorcy, tj. naruszenie art. 24a ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach (w 4 zawiadomieniach, z tego w 2019 r. – 1 i w I półroczu 2020 r. w 3).

Nieprawidłowości dotyczyły wysyłki odpadów (330), transportu odpadów (239) oraz przetwarzania lub odzysku odpadów (4) o 31 kodach i spoza listy w ilości ogółem 12 390,8 ton i 245 szt. pojazdów. Nie określono odpowiedzialnych za nielegalne przemieszczanie odpadów uznając, że kompetencje te należą do Głównego Inspektora.

(akta kontroli str. 3571-3583)

Z informacji uzyskanych z SG – w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – wynika, że w latach 2016-2020 (I półrocze) do GIOŚ przekazano 88 zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego w 2016 r. – 14, w 2017 r. – 32, w 2018 r. – 30, w 2019 r. – 11 i w I półroczu 2020 r. – 1. Wszystkie dotyczyły naruszenia przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikających z art. 24a ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, z tego 79 transportu odpadów, a 9 ich wysyłki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 2 657,7 ton odpadów o 23 kodach. Za nielegalne przemieszczanie odpadów ponosiła odpowiedzialność osoba organizująca przemieszczanie w 81 zawiadomieniach, zgłaszający w 5 i w 2 zawiadomieniach odbiorca odpadów.

(akta kontroli str. 3592-3598)

Jak ustalono – w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – Główny Inspektorat Transportu Drogowego przekazał do GIOŚ 26 zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego w 2016 r. – 2, w 2017 r. – 12, w 2018 r. – 5, w 2019 r. – 3 i w I półroczu 2020 r. – 4. Stwierdzono w nich 29 nieprawidłowości. W 24 zawiadomieniach stwierdzono naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikających z art. 24a ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, w 3 – naruszenie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów, o których mowa w art. 24a ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach i w 2 – przemieszczanie odpadów do nieuprawnionego odbiorcy z naruszeniem art. 24a ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach. Nieprawidłowości dotyczyły<sup>78</sup> transportu i wysyłki 16 rodzajów odpadów w ilości 337,7 ton. Za nielegalne przemieszczanie odpadów ponosiła odpowiedzialność osoba organizująca przemieszczanie w 13 zawiadomieniach, zgłaszający (9 zawiadomień), zarządzający (2) i przewoźnik (3). W 3 zawiadomieniach nie ustalono odpowiedzialnego za nielegalne przemieszczanie odpadów.

(akta kontroli str. 3584-3591)

Na podstawie art. 27 ust. 2 mpo w latach 2016-2020 (I półrocze) do GIOŚ wpłynęły 1 193 zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego w 2016 r. – 220, w 2017 r.

<sup>78</sup> Do 26 nieprawidłowości stwierdzono 27 odpowiedzialnych.

– 176, w 2018 r. – 251, w 2019 r. – 332 i w I półroczu 2020 r. – 214. Spośród 1 193 zawiadomień 997 – dotyczyło odpadów przywożonych do Polski, 126 – odpadów wywożonych i 70 – przewożonych w tranzycie.

W wyniku prowadzonych postępowań w GIOŚ stwierdzono, że nie miało miejsca transgraniczne przemieszczanie odpadów lub przemieszczany przedmiot nie był odpadem w przypadku 300 zawiadomień, z tego w 2016 r. – 59, w 2017 r. – 42, w 2018 r. – 43, w 2019 r. – 74 i w I półroczu 2020 r. – 82. W czterech sprawach z 2019 r. dotyczących przywożonych odpadów nie ustalono odpowiedzialnego za nielegalne przemieszczanie odpadów. Odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie odpadów ponosił:

- odbiorca w 476 sprawach, z tego w 2016 r. – 101, w 2017 r. – 66, w 2018 r. – 114, w 2019 r. – 113 i w I półroczu 2020 r. – 82;
- zgłaszający w 307 sprawach, z tego w 2016 r. – 35, w 2017 r. – 53, w 2018 r. – 71, w 2019 r. – 105 i w I półroczu 2020 r. – 43;
- osoba organizująca przemieszczanie w 106 sprawach, z tego w 2016 r. – 25, w 2017 r. – 15, w 2018 r. – 23, w 2019 r. – 36 i w I półroczu 2020 r. – 7.

Według powyższych danych GIOŚ liczba nielegalnych przemieszczeń wynosiła w 893, w tym 503 – w latach 2016-2018.

W załączniku IX sprawozdań za lata 2016-2018, przekazanych do Komisji Europejskiej na podstawie art. 51 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 wykazano łącznie 161 nielegalnych przemieszczeń odpadów, z tego w 2016 r. – 26, w 2017 r. – 62 i w 2018 r. – 73.

Główny Inspektor wyjaśnił, że różnice pomiędzy liczbą zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów a liczbą stwierdzanych w GIOŚ nielegalnych przemieszczeń odpadów, przekazanych do Komisji Europejskiej nie pokrywają się z uwagi na inny zakres danych, jakich dotyczą. W sprawozdaniach znajdują się informacje o sprawach, które zostały zakończone w okresie sprawozdawczym, niezależnie od daty ich wpływu do GIOŚ. Postępowania prowadzone w GIOŚ w sprawach nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów należą do spraw trudnych i szczególnie skomplikowanych. W większości przypadków, szczególnie w przypadku odpadów z pojazdów, w toku postępowania strony odwołują się od przyjętego przez Głównego Inspektora rozstrzygnięcia oraz zaskarżają je do sądu administracyjnego. Z tego względu wiele postępowań trwa dłużej niż okres sprawozdawczy. Ponadto nie każde zawiadomienie o nielegalnym przemieszczaniu odpadów znajduje potwierdzenie podczas dalszego procedowania sprawy w GIOŚ. Do Komisji Europejskiej są przekazywane te sprawy, w których nielegalne przemieszczanie odpadów zostało potwierdzone i które zostały zakończone zgodnie z art. 24 ww. rozporządzenia 1013/2006 w danym roku sprawozdawczym. Według danych Głównego Inspektora w 2019 r. zakończono i potwierdzono 258 nielegalnych przemieszczeń, a w I półroczu 2020 r. – 132.

Z obszaru ośmiu województw objętych kontrolą pochodziły 542 (45,4% ogółu) zawiadomienia o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, z tego z województwa:

- dolnośląskiego – 50, z tego w 2016 r. – 3, w 2017 r. – 10, w 2018 r. – 13, w 2019 r. – 16 i w I półroczu 2020 r. – 8;
- kujawsko-pomorskiego – 9, z tego w 2016 r. – 2, w 2018 r. – 5 i w 2019 r. – 2;
- mazowieckiego – 205, z tego w 2016 r. – 77, w 2017 r. – 28, w 2018 r. – 42, w 2019 r. – 50 i w I półroczu 2020 r. – 8;
- podkarpackiego – 113, z tego w 2016 r. – 18, w 2017 r. – 34, w 2018 r. – 37, w 2019 r. – 22 i w I półroczu 2020 r. – 2;
- pomorskiego – 48, z tego w 2016 r. – 7, w 2017 r. – 6, w 2018 r. – 9, w 2019 r. – 14 i w I półroczu 2020 r. – 12;
- świętokrzyskiego – 50, z tego w 2017 r. – 5, w 2018 r. – 3, w 2019 r. – 27 i w I półroczu 2020 r. – 15;
- warmińsko-mazurskiego – 22, z tego w 2016 r. – 1, w 2017 r. – 2, w 2018 r. – 4, w 2019 r. – 7 i w I półroczu 2020 r. – 8;

- zachodniopomorskiego – 45, z tego w 2016 r. – 3, w 2017 r. – 8, w 2018 r. – 13, w 2019 r. – 13 i w I półroczu 2020 r. – 8.

(akta kontroli str. 3118, 3435-3570, 3626, 3641-3643)

Kontrolą objęto 14 zawiadomień o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów<sup>79</sup>, przesyłanych do Głównego Inspektora, z tego: z województwa mazowieckiego – 4, z województwa podkarpackiego – 3, województwa dolnośląskiego i lubuskiego – po 2 oraz z województwa zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego, opolskiego – po jednym. Analiza dokumentacji wykazała, że w 9 sprawach Główny Inspektor zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami i zobowiązał odbiorców do złożenia wyjaśnień w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia, z tego:

- w 2 sprawach z 2018 r. wezwał odbiorców odpadów, na podstawie art. 25 ust. 1 mpo w drodze postanowienia – z dnia 26 października 2018 r. i 3 listopada 2020 r. do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia 1013/2006 wyznaczając termin realizacji działań, nie dłuższy niż 30 dni od daty doręczenia postanowienia. Ponadto w jednej z tych spraw – na podstawie art. 26 mpo – podjął w dniu 3 listopada 2020 r. decyzję nakładającą na odbiorcę obowiązek zagospodarowania odpadów;
- 7 sprawach – na podstawie art. 105 § 1 Kpa – Główny Inspektor umorzył prowadzone postępowania, jako bezprzedmiotowe. Sześć spraw dotyczyło przywozu do Polski z Niemiec, Litwy i USA odpadów o kodzie 16 01 04\* – „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy” w postaci uszkodzonych pojazdów. Z wyjaśnień odbiorców tych odpadów, odpowiedzialnych za ich nielegalne przemieszczanie, wynikało, że pojazdy zostały nabyte w celu naprawy i przywrócenia cech umożliwiających użytkowanie pojazdów zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem lub sprzedaży. Pojazdy zostały dopuszczone do ruchu drogowego na podstawie zaświadczeń o przeprowadzonym badaniu technicznym i w nowym stanie technicznym nie stanowiły odpadu w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach. W jednym przypadku Główny Inspektor wydał decyzje o umorzeniu postępowania po uzyskaniu informacji o wywiezieniu odpadów poza granice Unii Europejskiej. Sprawa ta dotyczyła ujawnienia w dniu 3 sierpnia 2017 r. nielegalnego przywozu, z Ukrainy do Polski, kondensatorów typu poduszeczki oraz tantalu w ilości 29,35 kg sklasyfikowanych, zgodnie z oceną WIOŚ w Rzeszowie, jako odpad o kodzie GC 020. Odpady zostały początkowo zajęte do sprawy karnej skarbowej o wykroczenie skarbowe i znajdowały się w magazynie depozytowym Oddziału Celnego w Medyce.

W następstwie 5 zawiadomień (z 14 analizowanych) o nielegalnym transgranicznym przemieszczaniu odpadów Główny Inspektor nie wszczął z urzędu postępowania administracyjnego, z tego:

<sup>79</sup> Z województwa zachodniopomorskiego: pismo Placówki Straży Granicznej w Świnoujściu z dnia 29.06.2018 r., znak: MO-Św/618/18 (w GIOŚ sprawa znak: DKGO-420.0-63/18/jt); z województwa lubuskiego: pismo Lubuskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12.06.2017 r. znak: 418000-CZR-1-2.4341.5.4.2017.CZI; pismo Komendanta Komisariatu Policji w Sulechowie z dnia 9.06.2017 r., znak: KP-KR-3368/17; z województwa świętokrzyskiego: pismo WIOŚ w Kielcach z dnia 5.07.2017 r., znak: IK.703.1.13.2.2017.G.wb (w GIOŚ znak sprawy: DKR-420.0-69/17/sd); z województwa dolnośląskiego: pismo Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu z dnia 28.03.2018 r., znak:0222-SPA.4035.142.2018.3.DŚ (w GIOŚ sprawa znak: DKGO-420.0-89/18/sd), pismo Naczelnika Wydziału dw. Z Przystępnością Gospodarczą Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, znak: l.dz. G-5442-47/18/ARA; z województwa opolskiego: pismo Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyśle z dnia 11.07.2018 r., znak: 388000-CZR2.4340.31.2018.2; z województwa podkarpackiego: pismo Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyśle z dnia 9.08.2017 r., znak: 401030-OC.4341.153.2017.2 (w GIOŚ sprawa znak: DKR-420.2/6/17/ZS), pismo Izby Celnej w Przemyśle Oddział Celny w Medyce z dnia 17.03.2016 r., znak: 401030-OOZS.6312.24.2016.2.MK (w GIOŚ sprawa znak: DKR-0712/17/16/EK), pismo WIOŚ w Rzeszowie z dnia 9.07.2018 r. znak: Wl.7023.147.2018.BO (w GIOŚ sprawa znak: DKGO-420.0-84/18/sd); z województwa mazowieckiego: pismo Naczelnika Urzędu Celnego w Ciechanowie Oddział Celny w Ostrołęce z dnia 16.01.2017 r., znak: 447020-OCO.0720.4.2017.JD.151 (w GIOŚ znak sprawy: DKR-420.0-9/17/jt), pismo Urzędu Celnego w Ciechanowie znak: 447020-OCO.0720.42.2017.JD.626 z dnia 21.02.2017 r. (w GIOŚ znak sprawy: DKR-420.0-25/17/mk), pismo Urzędu Skarbowego w Ciechanowie znak 1403-SOB.4035.457.2018.EP z dnia 26.04.2018 r. w 7 sprawach (w GIOŚ znak sprawy: DKGO-420.0-49/18/mk i DKGO-420.0-50/18/mk).

- w jednej sprawie dotyczącej przywozu przez obywatela Ukrainy odpadów w postaci 21 szt. zużytych kompresorów, zawierających czynnik chłodniczy R12 w ilości 165,5 kg, sklasyfikowanych, jako odpad niebezpieczny pod kodem A 1180 (16 02 15\*), samochód wraz z odpadem został zawrócony na teren kraju wysyłki, a odbiorca odpadów nie był znany. Na podstawie art. 9 ust. 2 (a) Konwencji Bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych Główny Inspektor pismem z dnia 21 marca 2016 r. powiadomił Ministra Ochrony Środowiska w Kijowie o stwierdzonym nielegalnym przemieszczaniu odpadów z Ukrainy do Polski;
- w dniu 6 czerwca 2017 r. funkcjonariusze Drugiego Referatu Realizacji w Zielonej Górze zatrzymali transport, w którym według dokumentów miały być przewożone odpady w postaci „mieszanina tworzywo sztucznych” o kodzie 19 12 04 w ilości 22,5 Mg z Wielkiej Brytanii do Polski. W wyniku przeprowadzonej rewizji stwierdzono, że towar ten stanowią odpady spoza listy lub odpady komunalne o kodzie 20 03 01. W dniu 8 czerwca 2017 r. funkcjonariusze Policji z Sulechowa oraz WIOŚ w Zielonej Górze ujawnili nielegalny przywóz 5 transportów odpadów komunalnych w ilości 124,64 Mg z Wielkiej Brytanii. W obu sprawach pismami z dnia 7 i 14 czerwca 2017 r. Główny Inspektor powiadomił właściwy organ kraju wysyłki o nielegalnym przemieszczaniu odpadów i na podstawie art. 24 rozporządzenia 1013/2006 zwrócił się o podjęcie działań gwarantujących zwrot odpadów do Wielkiej Brytanii. Transporty odpadów odbywały się w oparciu o procedurę wynikającą z art. 18 rozporządzenia 1013/2006, tj. na podstawie dokumentu określonego w załączniku VII do rozporządzenia 1013/2006. Osoba organizująca transport zakwalifikowała odpady pod kodem 19 02 04 zgodnie z Europejskim Katalogiem Odpadów. Podczas oględzin przewożonego ładunku stwierdzono, że przedmiotem transportu są odpady w postaci mieszaniny różnych frakcji, stanowiące odpady niesklasyfikowane pod żadnym kodem w załączniku III, IIIA, IIIB, IV lub IVA do rozporządzenia 1013/2006, które należy klasyfikować pod kodem 20 03 01 – „Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne”. Przywóz odpadów o tym kodzie podlegał procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, a wysyłający odpady nie dokonał zgłoszenia ani nie uzyskał zezwolenia właściwych organów. Zwrot odpadów nastąpił w dniach 7-9 stycznia 2019 r.;
- pismami z dnia 11 lipca 2018 r. Naczelnika Opolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Opolu i z dnia 18 lipca 2018 r. Naczelnika Wydziału dw. z Przestępczością Gospodarczą Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu powiadomiono GIOŚ o nielegalnych transgranicznych przemieszczaniach odpadów z Wielkiej Brytanii. Łącznie cztery transporty zostały wysłane w oparciu o zezwolenie Głównego Inspektora z dnia 13 września 2017 r. Główny Inspektor pismami z dnia 10 i 13 lipca 2018 r. poinformował wysyłającego oraz organ kraju wysyłki o zatrzymaniu czterech transportów z powodu niezgodności przemieszczanych odpadów z warunkami wydanego zezwolenia. Ponadto na podstawie art. 24 rozporządzenia 1013/2006 zwrócił się o podjęcie działań gwarantujących zwrot odpadów do Wielkiej Brytanii. W wyniku konsultacji odbiorcy odpadów z ich wytwórcą ustalono, że odpady zostały załadowane i wysłane omyłkowo. Cztery transporty odpadów zaklasyfikowano, jako przemieszczanie odpadów określone w art. 22 rozporządzenia 1013/2006, w przypadku których nastąpił brak możliwości realizacji zgodnie z planem. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia 1013/2006 Główny Inspektor w porozumieniu z właściwym organem po stronie angielskiej, przeprowadził procedurę zwrotu tych odpadów do wysyłającego. Zwrot zatrzymanych transportów nastąpił w dniach 23 i 30 sierpnia 2018 r. W związku z zastosowaną procedurą uznano, że zatrzymane transporty nie spełniają definicji nielegalnego przemieszczania odpadów, zawartej w art. 2 pkt 35 rozporządzenia 1013/2006.

Wszystkie zawiadomienia objęte kontrolą zawierały informacje o rodzaju odpadów, podmiocie odpowiedzialnym za nielegalne przemieszczanie odpadów, o sposobie i miejscu zabezpieczenia odpadów i podjętych działaniach. Do zawiadomień załączano dokumentację sprawy. Podstawą stwierdzenia nielegalności przemieszczania odpadów był w 9 sprawach art. 2 pkt 35 lit. a i b rozporządzenia 1013/2006 wskazujący, że przemieszczanie odpadów odbyło się bez zgłoszenia go wszystkim zainteresowanym właściwym organom oraz bez ich



zgody. W jednej sprawie nielegalne przemieszczanie odpadów było wynikiem braku dokumentu określonego w załączniku VII, wymaganego w przypadku przemieszczania odpadów o kodzie GC 020, ujętych na liście zielonej odpadów, o którym mowa w art. 2 pkt 35 lit. g ppkt iii rozporządzenia 1013/2006. W przypadku obywatela z Ukrainy zastosowanie miały przepisy wynikające z Konwencji Bazylejskiej.

(akta kontroli str. 3119-3455)

## **2.8. Współpraca Głównego Inspektora z organami w celu zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów**

W latach 2016-2020 (I półrocze) obowiązywały dwa porozumienia dotyczące współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów:

- z dnia 26 lipca 2006 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (dalej: „GITD”) a Głównym Inspektorem o współdziałaniu ITD i IOŚ oraz
- z dnia 4 marca 2015 r. pomiędzy Głównym Inspektorem, Szefem Służby Celnej (dalej: „Szef KAS”) oraz Komendantem Głównym SG (dalej: „KGSG”).

W porozumieniach zapisano, że współdziałanie inspekcji realizowane będzie na szczeblu centralnym i terenowym, tj. pomiędzy wojewódzkimi inspektorami i właściwymi miejscowo wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego oraz dyrektorami izb celnych, komendantami oddziałów SG, podległymi im jednostkami organizacyjnymi i komendantami ośrodków szkolenia SG w zakresie organizowania wspólnych szkoleń.

Porozumienie z GITD obejmuje w szczególności: 1) wspólne kontrole w uzgodnionym wcześniej miejscu, terminie i zakresie; 2) wzajemne przekazywanie informacji, raportów oraz wniosków wynikających z analizy problemów istotnych dla wykonywania zadań drugiej strony; 3) wymianę informacji i doświadczeń o istotnym znaczeniu dla zapewnienia bezpieczeństwa m.in. w transgranicznym przemieszczaniu odpadów.

Porozumienie z Szefem KAS i KGSG polega w szczególności na: 1) wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych, w tym przeprowadzaniu wspólnych kontroli z udziałem organów na szczeblu terenowym; 2) wymianie informacji, w tym wzajemnym udostępnianiu danych dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów; 3) wymianie doświadczeń; 4) dbaniu o jednolitą interpretację przepisów prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego w zakresie dotyczącym międzynarodowego przemieszczania odpadów; 5) organizowaniu wspólnych szkoleń, w tym również przygotowywaniu materiałów szkoleniowych.

(akta kontroli str. 3612-3624)

Zawarte porozumienia przez Głównego Inspektora stanowiły bazę dla porozumień, które poszczególni wojewódzcy inspektorzy mogli podpisać z odpowiednimi organami na poziomie wojewódzkim. Wspólne kontrole odbywały się w oparciu o współpracę na poziomie wojewódzkim. Na tej podstawie były organizowane, a informacja o przeprowadzonych kontrolach była przekazywana przez wojewódzkich inspektorów do GIOŚ w rocznym sprawozdaniu z działalności inspekcji.

W latach 2016-2020 (I półrocze) inspektorzy WIOŚ z inspektorami ITD przeprowadzili 232 wspólne kontrole<sup>80</sup>, których efektem było sprawdzenie 4 294 ładunków odpadów. W ramach wspólnych akcji z funkcjonariuszami KAS i SG przeprowadzili odpowiednio 320<sup>81</sup> i 275 kontroli<sup>82</sup>, w wyniku których zweryfikowano 6 365 ładunków odpadów wspólnie z KAS (5 913

<sup>80</sup> W 2016 r. – przeprowadzono 41 wspólnych kontroli, w wyniku których skontrolowano 717 ładunków odpadów, w 2017 r. – 33, a kontrolą objęto 509 ładunków odpadów, w 2018 r. – 54, kontrolą objęto 1110 ładunków odpadów, w 2019 r. – 61, a skontrolowano 1442 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 43, a skontrolowano 516 ładunków odpadów.

<sup>81</sup> W 2016 r. – przeprowadzono 53 wspólne kontrole w wyniku, których skontrolowano 783 ładunki odpadów, w 2017 r. – 52, a kontrolą objęto 1252 ładunki odpadów, w 2018 r. – 104, kontrolą objęto 2231 ładunków odpadów, w 2019 r. – 64, a skontrolowano 1284 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 47, a skontrolowano 815 ładunków odpadów.

<sup>82</sup> W 2016 r. – przeprowadzono 51 wspólnych kontroli w wyniku, których skontrolowano 703 ładunki odpadów, w 2017 r. – 51, a kontrolą objęto 1223 ładunki odpadów, w 2018 r. – 85, kontrolą objęto 2151 ładunków odpadów, w 2019 r. – 51, a skontrolowano 1192 ładunki odpadów oraz w I półroczu 2020 r. – 37, a skontrolowano 644 ładunki odpadów.

wspólnie ze Strażą Graniczną). Większość kontroli prowadzonych wspólnie z KAS była prowadzona przy jednoczesnym współudziale Straży Granicznej.

Od 2006 r. do końca 2018 r. Główny Inspektor koordynował wspólne akcje kontrolne w ramach projektu Europejskie Akcje Inspekcyjne IMPEL Odpady i TFS. Polska IOŚ uczestniczyła w projekcie, który był koordynowany przez Europejską Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska IMPEL. Projekt polegał na kontrolach międzynarodowego przemieszczania odpadów w określonym przedziale czasowym. W oparciu o podpisane porozumienia, inspektorzy ochrony środowiska na terenie całego kraju, wspólnie z przedstawicielami KAS, SG oraz ITD prowadzili 3-dniowe akcje kontrolne na przejściach granicznych, drogach oraz w portach morskich. Ze wspólnych akcji inspektorzy WIOŚ sporządzali protokół kontroli w systemie ISK. Podsumowanie z każdej akcji kontrolnej było przekazywane do GIOŚ po jej zakończeniu, a raport podsumowujący każdą akcję kontrolną był sporządzany w GIOŚ na potrzeby raportowania w ramach projektu IMPEL.

Dodatkowo w ramach porozumienia z KGSG i KAS, Główny Inspektor koordynował operację Demeter, zorganizowaną przez Światową Organizację Celną (WCO). Operacja ta polegała na kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, a rola inspektorów WIOŚ miała charakter wyłącznie wspomagający, oparty na dotychczasowej współpracy pomiędzy organami IOŚ a Służbą Celną (obecnie KAS). Natomiast raportowanie i sporządzanie protokołów było zadaniem Służby Celnej.

Wymianę informacji prowadzono podczas spotkań grupy ekspertów WIOŚ ds. tpo, w których uczestniczyli przedstawiciele GITD, Ministerstwa Finansów i KGSG. Spotkania pozwalały na bieżące omawianie i analizę aktualnych problemów, wymianę informacji oraz doświadczeń w zakresie kontroli przemieszczania odpadów, ustalanie kierunków współpracy na szczeblu regionalnym, przedstawienie znowelizowanych przepisów prawa w tym obszarze. Ponadto pomiędzy pracownikami tych jednostek zajmujących się przemieszczaniem odpadów prowadzono regularne kontakty robocze. W kontaktach pomiędzy służbami kontrolującymi przemieszczane transporty, tj. KAS i SG – wojewódzki inspektor działa jako organ ekspercki w zakresie oceny przemieszczanych odpadów. Funkcjonariusze służb, po zatrzymaniu transportu, wobec którego mają wątpliwości klasyfikacyjne lub podejrzenia, że może być przedmiotem nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów, zwracali się do właściwego wojewódzkiego inspektora o przeprowadzenie oceny przemieszczanego towaru na formularzu, będącym załącznikiem nr 1 do porozumienia. Także wymiana informacji o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów pomiędzy służbami a GIOŚ, wynikająca z art. 27 ust. 2 mpo, realizowana była na formularzu, stanowiącym załącznik do porozumienia.

W GIOŚ uruchomiono w latach 2009-2021 cykl 51 szkoleń dla pracowników IOŚ, SG, Służby Celnej, ITD, Urzędu Transportu Kolejowego, Policji i Prokuratury, finansowanych ze środków NFOŚiGW. Szkolenia prowadzone były w formie dwudniowego spotkania, na które składał się wykład, a także praca w grupach. Tematyka wykładu obejmowała m.in. nowe i znowelizowane akty prawne związane z tpo, system klasyfikacji odpadów, metodykę kontroli, w tym obowiązki kontrolne dla inspektorów IOŚ i innych służb, wytyczne dotyczące postępowania w przypadku nielegalnych przemieszczeń odpadów czy wymierzania kar pieniężnych, które mają pomóc inspektorom WIOŚ i innym służbom w ich działalności kontrolnej. Studia przypadku, oparte na prawdziwych przykładach, dotyczyły w szczególności problematyki nielegalnego przemieszczania odpadów, bądź przemieszczeń z naruszeniami przepisów rozporządzenia 1013/2006. W latach 2016-2020 przeprowadzono 16 szkoleń, z tego 1 w 2016 r., 6 w 2017 r., 5 w 2018 r. i 4 w 2019 r. W 2020 r. nie zrealizowano zaplanowanych 4 szkoleń z powodu stanu epidemii (SARS-CoV-2). Aneks do umowy z NFOŚiGW realizacja szkoleń została przeniesiona z 2020 r. na 2021 r.

W 2018 r. w ramach projektu „Droga do czystego środowiska – program edukacyjno-promocyjny na rzecz wzmocnienia świadomości społecznej korzystania ze środowiska z poszanowaniem ogólnie przyjętych zasad i norm”, przeprowadzony został cykl 16 warsztatów dla organów sądowych, organów ścigania i organów kontroli. Ich celem było m.in. nawiązanie współpracy międzyinstytucjonalnej dedykowanej w szczególności

zwalczaniu przestępstw przeciwko środowisku. Jeden dzień szkoleniowy przewidziany był na tematykę międzynarodowego przemieszczania odpadów. W warsztatach wzięli udział przedstawiciele IOŚ, sądownictwa, prokuratury, Policji, ITD oraz KAS. Dodatkowo pracownicy GIOŚ uczestniczyli w charakterze wykładowców w szkoleniach wewnętrznych dotyczących tpo organizowanych przez SG.

Główny Inspektor wyjaśnił, że bieżące problemy były omawiane podczas corocznych spotkań ekspertów WIOŚ ds. tpo, w których uczestniczyli przedstawiciele organów odpowiedzialnych za nadzór nad przemieszczaniem odpadów. Najczęstszym problemem zgłaszanym przez inne służby był brak dostępu inspektorów w godzinach wieczornych. Reforma IOŚ wprowadziła m.in. dyżury inspektorów WIOŚ, co wyeliminowało zgłaszany problem. Wojewódzcy inspektorzy także organizowali szkolenia z tematyki tpo dla służb z ich regionu, realizując tym samym postanowienia porozumień na szczeblu regionalnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 mpo Główny Inspektor przekazywał do wiadomości ministra właściwego do spraw finansów publicznych, KGSP, Komendanta Głównego Policji oraz odpowiednio GITD, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, a także właściwego wojewódzkiego inspektora, zawiadomienia o wszczęciu postępowania i postanowienia wydawane w toku postępowań, a także wydawane decyzje. Główny Inspektor udzielał również odpowiedzi na zapytania ww. organów dotyczące etapu postępowania w sprawach prowadzonych w GIOŚ. W związku z obowiązkiem sprawozdawczym, KAS oraz SG od 2016 r. przekazywały do GIOŚ dane na temat liczby przeprowadzonych kontroli w danym roku. Ponadto w ramach ewaluacji Planu Inspekcji, w grudniu 2019 r. Główny Inspektor otrzymał z Ministerstwa Finansów oraz KGSG informacje nt. liczby kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 listopada 2019 r. oraz jakie dane, którymi dysponują ww. organy, mogą zostać udostępnione GIOŚ i wykorzystane w procesie planowania działań kontrolnych. Główny Inspektor natomiast, poza danymi w zakresie liczby kontroli tpo w danym roku, występował kilkakrotnie z wnioskiem o udostępnienie danych w zakresie przemieszczania odpadów. W 2019 r. dwukrotnie występował do Ministra Finansów o udostępnienie danych w zakresie przemieszczania odpadów pomiędzy Polską a krajami trzecimi oraz w 2020 r. w ramach prowadzonej sprawy przemieszczania odpadów w zakresie wysyłek odpadów z określonych podmiotów. Wymiana informacji pomiędzy służbami a WIOŚ odbywa się intensywnie także na poziomie regionalnym poprzez kontakty robocze.

W GIOŚ nie opracowywano wytycznych w zakresie wspólnych kontroli tpo na podstawie zawartych porozumień. Główny Inspektor wyjaśnił, że wspólne kontrole odbywają się przy udziale różnych służb, ale jednocześnie każdy organ działa zgodnie ze swoimi ustawowymi kompetencjami. Kontrole każdego organu mają charakter odrębny, pomimo tego, że wykonywane są wspólnie. Wytyczne przygotowane przez GIOŚ nie mogłyby być wiążące dla wszystkich stron porozumienia.

W odniesieniu do kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów pojazdów wycofanych z eksploatacji, w 2008 r. w GIOŚ opracowano „Wskazówki metodyczne w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów”. Do ww. wskazówek metodycznych GIOŚ wprowadził zmiany w 2008 r. oraz w 2013 r. Ponadto w 2011 r. zostały opracowane „Wytyczne korespondentów Nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów”, które przedstawiają w jaki sposób w rozumieniu wspólnym wszystkich państw członkowskich powinno być interpretowane rozporządzenie 1013/2006. Wskazówki metodyczne zostały przekazane do wiadomości wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska pismem z 27 marca 2013 r. znak: DKR-074-1051-5/13/an oraz pozostałym organom prowadzącym nadzór nad międzynarodowym obrotem odpadami pismem z 27 marca 2013 r. znak: DKR-074-1051/13/an. Zarówno wskazówki metodyczne, jak i ww. wytyczne zostały opublikowane na stronie internetowej GIOŚ i stanowiły jedno z zagadnień omawianych podczas szkoleń.

Główny Inspektor nie zawarł porozumień z organami innych państw, w tym państw w obrębie Wspólnoty Europejskiej. Główny Inspektor wyjaśnił, że wykonując obowiązki właściwego organu w rozumieniu rozporządzenia 1013/2006 opiera się na przepisach tego rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia nie przewidują sytuacji, kiedy organ właściwy

jednego kraju zawiera porozumienie z właściwym organem drugiego kraju. W art. 30 rozporządzenia 1013/2006 opisana jest kwestia porozumień dotyczących obszarów przygranicznych, jednakże rozporządzenie wprost wskazuje, że porozumienia takie zawierane są pomiędzy krajami członkowskimi a nie pomiędzy właściwymi organami, oraz wskazuje, że zawiera się w wyjątkowych przypadkach, jeżeli jest to uzasadnione szczególną sytuacją geograficzną lub demograficzną. Porozumienie takie ma charakter dwustronnej umowy międzynarodowej. Ponadto, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, z dniem 1 grudnia 2009 r. Wspólnota Europejska przestała istnieć i w kontrolowanym okresie była już historyczną organizacją ponadnarodową państw europejskich.

(akta kontroli str. 3625-3655)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Główny Inspektor sprawował niepełny nadzór nad wykonaniem rozporządzenia 1013/2006 w zakresie przywozów odpadów na teren kraju. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 mpo Główny Inspektor jest organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia 1013/2006 w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, m.in. w sprawach dotyczących przywozu odpadów na teren kraju. Badaniu poddano 1 320 przemieszczeń odpadów w ramach 29 zezwoleń na przywóz odpadów (wymienionych w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), na podstawie którego stwierdzono, że:
  - a) zgłaszający nie przesłali do GIOŚ w terminie na dokumencie przesyłania (załącznik IB do rozporządzenia 1013/2006) 47 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia (tj. 3,6% ogółu zrealizowanych przemieszczeń w ramach 9 zezwoleń), z tego: 2 zawiadomień oraz 14 korekt dokumentów przemieszczania nie przesłali w ogóle, a pozostałe 31 przypadków dotyczyło braku wpływu powiadomień w terminie:
    - w 2 przemieszczeniach nie przekazano do GIOŚ zawiadomienia o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia odpadów – dot. realizacji przemieszczenia:
      - nr 17/80 w ramach zgłoszenia nr IT 019460 i
      - nr 36/200 w ramach zgłoszenia CH 0013476;
    - w przypadku 14 realizowanych przemieszczeń GIOŚ był w terminie poinformowany o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia, jednak nie otrzymał zawiadomienia o zmianie planowanego uprzednio terminu rozpoczęcia przemieszczenia – informacja ta wynikała z dokumentów potwierdzających odbiór odpadów przez odbiorcę:
      - nr 21-31/40 w ramach zgłoszenia SI 005558,
      - nr 92/400 i 163/400 w ramach zgłoszenia DE 9040/001743,
      - nr 61/170 w ramach zgłoszenia DE 1350/181079;
    - 18 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia przesłano do GIOŚ w terminie krótszym niż 3 dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczania:
      - nr 27/220, 59/220, 67/220, 133/220 i 143/220 w ramach zgłoszenia DE 1350/176905,
      - nr 32/140 w ramach zgłoszenia DE 2774/081142,
      - nr 126/400, 129/400-132/400, 172/400, 239-240/400 w ramach zgłoszenia nr DE 9040/001743,
      - nr 2/60, 5/60, 7/60 w ramach zgłoszenia SI 008815,
      - nr 14/100 w ramach zgłoszenia BE 003002165;
    - 3 zawiadomienia o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia przesłano do GIOŚ po terminie planowanego przemieszczenia:
      - nr 125/400, 127/400, 128/400 w ramach zgłoszenia DE 9040/001743;

- 2 zawiadomienia o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia przesłano do GIOŚ w terminie, następnie zawiadomiono GIOŚ o anulowaniu przemieszczeń, a anulowane przemieszczenia zostały zrealizowane:
  - nr 158/400, 162/400 w ramach zgłoszenia DE 9040/001743;
- 3 zawiadomienia o zmianie daty planowanego przemieszczenia przekazano po upływie terminu na realizację pierwotnie planowanego przemieszczenia:
  - nr 1/170 w ramach zgłoszenia DE 1350/181079,
  - nr 42/540 w ramach zgłoszenia SK 000510,
  - nr 90/400 w ramach DE 9040/001743,
- 5 korekt dokumentów przesyłania w zakresie zmiany przewoźnika doręczono do GIOŚ 2 dni po terminie faktycznego przemieszczenia:
  - nr 1-5/400 w ramach zgłoszenia DE 9040/001743.

Spośród 19 anulowanych przemieszczeń, zawiadomienia o anulowaniu 11 przemieszczeń wpłynęły do GIOŚ po upływie od 1 do 8 dni od planowanej daty zamieszczonej w dokumencie przesyłania informującym o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia.

Zdaniem Głównego Inspektora, zgłaszający nie przesłali do GIOŚ w terminie 48 dokumentów o planowanych przemieszczeniach, w tym 2 zawiadomień oraz 11 korekt dokumentów przemieszczania nie przesłali w ogóle, pozostałe 35 dotyczyły braku wpływu powiadomień w terminie. Główny Inspektor wyjaśnił również, że w przypadku braku wpływu do GIOŚ przemieszczania informujących o planowanym przemieszczeniu, czy też anulowanych dokumentów w sytuacji braku przemieszczeń lub korekt dokumentów przemieszczania w zakresie zmiany daty planowanej wysyłki, Główny Inspektor wzywał zgłaszającego wysyłkę odpadów za pomocą poczty elektronicznej do uzupełnienia dokumentacji w ramach danego zezwolenia GIOŚ na przywóz odpadów do Polski oraz pouczał o obowiązujących terminach. Rozporządzenie 1013/2006 oraz ustawa o mpo nie podają w jaki sposób właściwy organ powinien wezwać do usunięcia braków w dokumentacji. Wobec powyższego w GIOŚ używano w tym celu środka komunikacji elektronicznej.

W ocenie NIK, brakujących korekt dokumentów było 14. Było to niezgodne z art. 16 lit. b) rozporządzenia 1013/2006, który stanowi, że uprzednie zawiadomienie o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia: zgłaszający przesyła podpisane kopie dokumentu przesyłania wypełnionego zgodnie z lit. a) zainteresowanym właściwym organom oraz odbiorcy na trzy dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczenia. Było to również niezgodne z art. 17 pkt 1 rozporządzenia 1013/2006, który stanowi, że w przypadku, gdy w przemieszczaniu, na które wydano zgodę, zaszły istotne zmiany w zakresie jego charakterystyki, lub warunków, w tym planowanej ilości odpadów, trasy, środków transportu, daty przemieszczania lub przewoźnika, zgłaszający zobowiązany jest niezwłocznie, a w miarę możliwości przed rozpoczęciem przemieszczania, zawiadomić o tym zainteresowane właściwe organy i odbiorcę.

(akta kontroli str. 1935-2316, 3700-3702, 3705)

- b) do GIOŚ wpłynęło 38 potwierdzeń otrzymania odpadów od prowadzących instalację w terminie dłuższym niż trzy dni od daty odbioru odpadów. Było to niezgodne z art. 16 lit. d) rozporządzenia 1013/2006, który nakłada na prowadzących instalacje obowiązek przekazania pisemnego potwierdzenia otrzymania odpadów w terminie trzech dni od daty ich odbioru.

(akta kontroli str. 1935-2316)

- c) do GIOŚ nie wpłynęły w terminie 2 zaświadczenia potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów. Było to niezgodne z art. 16 lit. e) rozporządzenia 1013/2006, który stanowi, że najszybciej jak to możliwe, ale nie później niż w terminie 30 dni od daty zakończenia operacji ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia oraz nie później niż w terminie roku

kalendaryzowanego od otrzymania odpadów lub w krótszym terminie zgodnie z art. 9 ust. 7, prowadzący instalację, w której dokonano tej operacji wystawia na własną odpowiedzialność zaświadczenie potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów.

Zaświadczenie o odzysku do zgłoszenia nr LT 001317 (przemieszczenie nr 4/85) wpłynęło do GIOŚ w dniu 21 września 2020 r., tj. w terminie 30 dni od zakończenia operacji ostatecznego odzysku, ale po upływie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów. Natomiast dla zgłoszenia nr DK 007853 (przemieszczenie nr 12/20) zaświadczenie o odzysku wpłynęło do GIOŚ po upływie 30 dni od daty zakończenia operacji ostatecznego odzysku.

(akta kontroli str. 1935-2316, 2229-2230, 3706)

Główny Inspektor wyjaśnił, że w przypadku braku wpływu w terminie do GIOŚ dokumentów przemieszczania potwierdzających odbiór czy zagospodarowanie odpadów wzywał za pomocą poczty elektronicznej do uzupełnienia dokumentacji w ramach danych notyfikacji oraz pouczał o obowiązujących terminach. Upominano również podmioty zgłaszające wysyłkę odpadów w sytuacji gdy zgłoszenia przemieszczeń odpadów wpływały do GIOŚ w terminie krótszym niż trzy dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczania (były to najczęściej sytuacje, w których pomiędzy dniem zgłoszenia a planowanym przemieszczeniem występowały dni weekendowe wolne od pracy lub dni świąteczne) oraz udzielał instrukcji jak prawidłowo dokonywać i przesyłać korekty dokumentu przemieszczania. Rozporządzenie 1013/2006 oraz ustawa o mpo nie podają w jaki sposób zainteresowany właściwy organ powinien wezwać do usunięcia braków w dokumentacji. Wobec powyższego Główny Inspektor używał w tym celu środka komunikacji elektronicznej. W ten sposób został uzupełniony dokument przemieszczania potwierdzający zagospodarowanie odpadów (odzysk) z przemieszczenia nr 12/20 w ramach zgłoszenia nr DK007853. W tym przypadku odbiorca odpadów złożył stosowne wyjaśnienia dotyczące braku wpływu w terminie ww. dokumentu (omyłkowo załączony został powtórnie skan dokumentu z potwierdzeniem odbioru odpadów, a nie ich odzysku). Ponadto z korespondencji z odbiorcami odpadów, jak i z analizy wpływających do GIOŚ dokumentów przemieszczania wynika, że skrócony czas pracy pracowników instalacji odbierającej i przetwarzającej odpady w okresach świątecznych przyczyniał się do nieterminowego przesyłania do GIOŚ dokumentów przemieszczania. Były one uzupełniane zaraz w pierwszych dniach roboczych po okresach świątecznych.

(akta kontroli str. 3701, 3705-3706)

- d) stwierdzono, że dla przemieszczenia nr 26/540 w ramach zgłoszenia nr SK 000510 na dwóch dokumentach odbiorca wykazał dwie różne masy: na jednym z potwierdzeniem odbioru – 25,94 tony, a na drugim – z potwierdzeniem odzysku 23,94 tony. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 8 grudnia 2020 r. wyjaśniono, że poprawna masa odpadów to 23,94 Mg. Główny Inspektor wyjaśnił, że odbiorca odpadów nie załączył do wiadomości e-mail, do której załącznikiem był skan dokumentu przemieszczania z potwierdzeniem odzysku odpadów, informacji o korekcie odebranej masy odpadów, uprzednio zgłoszonej do GIOŚ w dniu 20 marca 2020 r. (różnica 2 ton). Ponadto, ogromna ilość wiadomości, jaka wpłynęła na adres e-mail GIOŚ w dniu 3 kwietnia 2020 r., tj. w dniu wysłania przez odbiorcę odpadów potwierdzenia odzysku, tj. 85 wiadomości e-mail z 383 dokumentami przemieszczania do analizy, zarejestrowania i zarchiwizowania w postaci dokumentacji papierowej po uprzednim ich wydrukowaniu, miała wpływ na opóźnienie w wyjaśnieniu ww. różnicy w tonach. Każdego dnia pracownik obsługujący pocztę elektroniczną, na którą wpływają wyłącznie dokumenty przemieszczania poświęca do 3 godzin na czytanie, odpisywanie i odbieranie załączonych dokumentów przemieszczania zapisanych w różnych formatach (pdf, Word, JPG), zanim rozpocznie pracę z samymi dokumentami przemieszczania.

Poza pocztą elektroniczną wpływają jeszcze dokumenty przemieszczania w wersji papierowej.

(akta kontroli str. 2295-2302, 3701, 3706)

2. Główny Inspektor sprawował niepełny nadzór nad wykonaniem rozporządzenia 1013/2006 w zakresie tranzytu odpadów przez teren kraju. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 mpo Główny Inspektor jest organem odpowiedzialnym m.in. za wykonanie rozporządzenia 1013/2006 w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, m.in. w sprawach dotyczących tranzytu odpadów przez teren kraju. Badaniu poddano 107 przemieszczeń w ramach 15 zezwoleń na tranzyt odpadów przez teren kraju i stwierdzono, że do GIOŚ nie przesłano w terminie:
  - 19 zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia w ramach 3 zezwoleń;
  - 62 zaświadczeń potwierdzających odbiór odpadów na podstawie 9 zezwoleń;
  - 30 zaświadczeń prowadzących instalację o zakończeniu operacji odzysku lub unieszkodliwienia odpadów na podstawie 5 zezwoleń.

Było to niezgodne z art. 16 lit. b), d) i e) rozporządzenia 1013/2006.

W GIOŚ nie monitorowano na bieżąco wpływających dokumentów od zgłaszających lub odbiorców odpadów, przewożonych przez teren kraju na podstawie zezwoleń jak również nie weryfikowano zawartych w nich informacji. Nadzór nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów w przypadku tranzytu był prowadzony w ograniczonym zakresie, gdyż w GIOŚ nie posiadano pełnej dokumentacji potwierdzającej planowanie, odbiór i odzysk odpadów we właściwym czasie. Na przykład, w sprawie zgłoszenia nr GB 0001007170 i przemieszczenia nr 2472/4000 w GIOŚ posiadano uprzednie zawiadomienie o faktycznym rozpoczęciu przemieszczenia odpadów w dniu 13 marca 2020 r. W aktach brak było doręczenia zaświadczenia o odbiorze odpadów. Według maila pracownika GIOŚ otrzymanego w dniu 8 grudnia 2020 r. zgłaszający powiadomił GIOŚ w dniu 23 listopada 2020 r. o anulowaniu tego przemieszczenia. Informację tę przesłano w odpowiedzi na maila GIOŚ z dnia 18 listopada 2020 r. W związku z kontrolą pracownicy GIOŚ wysyłali maile w sprawie brakujących dokumentów dotyczących przemieszczeń w ramach realizowanych zgłoszeń.

Główny Inspektor wyjaśnił, że w latach 2016-2020 (wg stanu z początku listopada br.) zostało przemieszczonych około 2,538 mln ton odpadów w ramach zezwoleń wydanych przez Głównego Inspektora na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów z Polski, jak i tranzyt odpadów przez terytorium Polski. Przyjmując średni tonaż jednego transportu odpadów na poziomie 21 ton można oszacować liczbę zrealizowanych transportów w ww. okresie na poziomie około 121 tys. Biorąc pod uwagę fakt, że do jednego transportu odpadów osoby zaangażowane w transgraniczne przemieszczanie odpadów sporządzają średnio od 3 do 4 dokumentów przemieszczania, w tym dokument informujący o planowanej wysyłce odpadów, potwierdzający odbiór odpadów przez prowadzącego instalację, poświadczający przeprowadzenie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów oraz w międzyczasie korekty dokumentów przemieszczania, do GIOŚ codziennie wpływa ogromna ilość dokumentów przemieszczania głównie za pomocą poczty elektronicznej. Można oszacować ich średnią ilość w ww. okresie na poziomie od 363 tys. do 484 tys., co przy 1224 dniach roboczych daje nam średnio od 296 do 395 dokumentów przemieszczania dziennie. Są też dni kiedy ilość wpływających dokumentów jest dużo większa niż ww. średnia. Przykładem może być dzień 18 sierpnia br., w którym to wpłynęło do GIOŚ 474 dokumenty przemieszczania w 98 wiadomościach e-mail. Następnie dokumenty są odbierane z załączników zapisanych w różnych formatach (pdf, Word, JPG), analizowane, w tym rejestrowane są informacje z dokumentów dotyczące wysyłek odpadów, m.in. masy przemieszczanych odpadów, a w dalszej kolejności dokumenty są archiwizowane w formie papierowej. Wobec powyższego w GIOŚ posiadano informacje dotyczące masy i rodzaju przemieszczanych odpadów.

Główny Inspektor nie miał wątpliwości co do daty umieszczonej w polu 18 dokumentu przemieszczania w ramach zgłoszenia nr GB0001/008313, o którym mowa w piśmie NIK

z 15 grudnia br. – według Głównego Inspektora jest to data potwierdzająca odbiór odpadów z danego przemieszczenia. W obliczu wątpliwości w tym temacie ze strony kontrolera z NIK, Główny Inspektor, jako organ właściwy w sprawach tranzytu odpadów przez teren kraju, zwrócił się do właściwego organu państwa eksportującego odpady w ramach ww. zgłoszenia – Wielkiej Brytanii oraz organu państwa importującego odpady – Szwecji, z zapytaniem jak organy potraktowały datę wstawioną w pole 18 dokumentu przemieszczania przez odbiorcę odpadów. Do dnia odpowiedzi na pismo NIK otrzymaliśmy informację zwrotną ze strony państwa zgłaszającego wysyłkę (Wielkiej Brytanii), że podejście w GIOŚ do daty umieszczonej w polu 18 dokumentu przemieszczania, tj. jako do daty odbioru odpadów jest prawidłowe. W ocenie NIK, dokumenty przemieszczenia przekazywane w ramach tego zgłoszenia nie były prawidłowo wypełniane przez odbiorcę. Na dokumencie przesyłania dotyczącym tpo (załącznik IB) są odpowiednie pola do wpisania daty odbioru, daty planowanego odzysku i daty faktycznego odzysku. Tymczasem odbiorca w miejscu przeznaczonym na datę dokonania odbioru wpisuje masę przemieszczanych odpadów. Dokumenty te stanowią załączniki do rozporządzenia 1013/2006 i na tej podstawie organ powinien wyegzekwować prawidłowe wypełnianie podstawowego dokumentu. W ocenie NIK, to organ odpowiedzialny w rozumieniu rozporządzenia 1013/2006 powinien egzekwować prawidłowe i zgodne z rozporządzeniem 1013/2006 wypełnianie tego dokumentu.

(akta kontroli str. 2317-2621, 3701, 3708)

3. W wyniku kontroli stwierdzono, że w 10 przypadkach, spośród 30 zbadanych, dane zawarte w rejestrze zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów były niezgodne z dokumentami źródłowymi, które stanowią podstawę dokonania wpisu do tego rejestru. Dotyczyło to dwóch błędnie wpisanych dat zgłoszenia<sup>83</sup>, nazwy firmy zgłaszającego<sup>84</sup>, w 6 przypadkach adresu siedziby<sup>85</sup> zgłaszających (błąd w nazwie miasta trzykrotnie powielany), nieprawidłowo wpisanej trasy regularnej i trasy alternatywnej przewozu odpadów<sup>86</sup>. Ponadto według danych zawartych w rejestrze instalacji o nr PL 0053, spośród 5, objętych kontrolą, ilość odpadów objętych zezwoleniem wstępnym, wynosiła 39 350 Mg rocznie, natomiast według decyzji po zmianach z dnia 23.10.2018 r. masa odpadów, jaka może być przywożona z zagranicy do instalacji, wynosiła 38 750 Mg rocznie.

Główny Inspektor wyjaśnił, że błędy (wpisanie nazwy miasta jako: Kaunas, zamiast Kkaunas (w czterech przypadkach); wpisanie nazwy firmy jako: [ ... ]\*, zamiast: [ ... ]\*); wpisanie daty wpływu zgłoszenia jako 11.01.2019 zamiast 11.01.2017; błędu w kodzie pocztowym, gdzie wpisano CE2 0BS, a w rejestrze: CR2 0BS) ograniczające się do jednej litery bądź cyfry, są typowymi błędami pisarskimi, powstającymi przypadkowo i niekiedy nieświadomie powielanymi w trakcie kopiowania wpisów o tej samej treści. Ryzyko tego rodzaju błędów jest większe w przypadku wprowadzania nazw obcojęzycznych, w języku, którego osoba prowadząca rejestr nie zna. Ponadto w jednym przypadku kontrola wykazała błędny adres, tj. wpisanie w rejestrze adresu innego, niż wskazany w dokumencie zgłoszenia oddziału tej samej firmy na skutek omyłkowego skopiowania innego wpisu w rejestrze. Błąd daty wpływu zgłoszenia wynikał z omyłkowego wprowadzenia niewłaściwej daty. Błąd zawarty w rejestrze zezwoleń wstępnych jest błędem arytmetycznym, powstałym podczas sumowania mas odpadów objętych tym samym kodem wg Konwencji bazylejskiej.

Główny Inspektor nie zgodził się z kwalifikacją dwóch wykrytych w kontroli różnic między materiałem źródłowym a rejestrem, jako błędów.

Główny Inspektor wyjaśnił, że w przypadku zgłoszenia GR 003040 nie zgadza się, że zapis trasy przewozu odpadów w rejestrze jest niezgodny z materiałem źródłowym. Zarówno w decyzji, jak i w rejestrze wskazana jest bowiem ta sama trasa. Różnica

<sup>83</sup> DE 1350/176905 – poz. rejestru 2016/69 i LT 001193 – poz. rejestru 2016/184.

<sup>84</sup> IT 022643 – poz. rejestru 2018/176.

<sup>85</sup> LT 001168 – poz. rejestru 2016/108, DE 1350/181079 – poz. rejestru 2017/115, GB 0001007136 – poz. rejestru 2018/2; LT 001286 – poz. rejestru 2018/80, LT 001314 – poz. rejestru 2018/120, LT 001317 – poz. rejestru 2019/1.

<sup>86</sup> GR 003040 – poz. rejestru 2017/78.



polega na nieco odmiennym sposobie opisu tej trasy, np. w decyzji wskazano: „...przejazd drogą międzynarodową E77 do punktu Węzeł Zakopiański, następnie autostradą A4 do punktu Węzeł Brzęczkowice...”, podczas gdy w rejestrze wpisano: „przejazd drogą międzynarodową nr E77 oraz drogą krajową nr 7 do trasy nr A4. Następnie transport trasą nr A4 do Mysłowic”.

W zgłoszeniu LT 001317 stwierdzono błąd w adresie zgłaszającego, polegający na tym, że w formularzu wpisano „J. Zikaro str. 1-1”, a w rejestrze: „Zikaro g. 1-1”. Wyjaśniam, że skrót „Str.” pochodzi od angielskiego street, a „g.” – od litewskiego gatvėje. Oba te słowa oznaczają „ulica”. Nazwa ulicy pochodzi zaś od nazwiska Juozasa Zikarasa.

NIK nie podziela stanowiska Głównego Inspektora.

Zdaniem NIK, dane wpisywane do rejestru zgłoszeń i decyzji powinny wynikać wprost z treści decyzji i zgłoszenia. W punkcie 11 i 12 decyzji DKR-442/GR003040 z dnia 21 lipca 2017 r. dla zgłoszenia GR 003040 ustalono następujące trasy przewozu:

- trasę przewozu odpadów na terenie Polski: wjazd na teren Polski przez byłe przejście graniczne w Chyżnym, przejazd drogą międzynarodową E77 do punktu Węzeł Zakopiański, następnie autostradą A4 do punktu Węzeł Brzęczkowice, następnie drogą krajową S1 do Dąbrowy Górniczej, a następnie dojazd do instalacji odbiorcy przy ul. [ ... ]\*);
- trasę alternatywną przewozu odpadów na terenie Polski: wjazd na teren Polski przez byłe przejście graniczne w Barwinku, przejazd drogą międzynarodową E371 do miejscowości Dukla, drogą wojewódzką nr 993 do Gorlic, drogą wojewódzką nr 977 do miejscowości Gromniki, drogą wojewódzką nr 980 do miejscowości Jurków, drogą krajową nr 75 do punktu Węzeł Brzesko, drogą międzynarodową E40 do Mysłowice, drogą krajową S1 do Dąbrowy Górniczej, a następnie dojazd do instalacji odbiorcy przy ul. [ ... ]\*).

W rejestrze natomiast opis tych tras jest następujący:

- trasa regularna: wjazd na terytorium Polski przez byłe przejście graniczne w miejscowości Chyżne, przejazd drogą międzynarodową E77 oraz drogą krajową nr 7 do trasy nr A4. Następnie transport trasą nr A4 do Mysłowic. Przejazd trasą nr S1 oraz drogą krajową nr 94 do Dąbrowy Górniczej, a następnie dojazd do instalacji odbiorcy przy ul. [ ... ]\*);
- trasa alternatywna: wjazd na terytorium Polski przez byłe przejście graniczne w miejscowości Barwinek. Przejazd drogą międzynarodową E371, drogą wojewódzką nr 993, drogą wojewódzką nr 977, drogą wojewódzką nr 980 oraz drogą krajową nr 75 do trasy A4. Następnie transport trasą A4 do trasy nr S1. Przejazd trasą nr S1 oraz drogą krajową nr 94 do Dąbrowy Górniczej, a następnie dojazd do instalacji odbiorcy przy ul. [ ... ]\*).

Trasa przejazdu odpadów jest w istocie bardzo ważnym elementem rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Wzór rejestru stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępnienia. W punkcie 9 załącznika napisano, że należy określić trasę przewozu odpadów, w tym miejsce granicy Rzeczypospolitej Polskiej, w którym nastąpi przywóz odpadów na teren kraju, nazwy dróg i nazwy miast na trasie przewozu, lokalizację instalacji, w której odpady mają być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu. Natomiast w rejestrze wykreślono nazwy miast, które są wymienione w decyzji Głównego Inspektora.

W drugim przypadku zarówno w decyzji Głównego Inspektora, jak i dokumentach zgłoszenia i przesyłania oraz piśmie przewodnim do zgłaszającego jest jeden niezmienny adres z nazwą ulicy, tj. J. Zikaro str. 1-1. Nie ma zatem uzasadnienia dla dokonywania odmiennego wpisu. W ocenie NIK, dowolne wpisywanie danych do rejestru jest działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1441-1505,1533-1773, 3701-3702, 3708-3710)

4. Cztery skargi/wnioski spośród 12 dotyczących tpo nie zostały przekazane przez Dyrektora Departamentu Prawa i Orzecznictwa w GIOŚ (dalej: „DPiO”) do właściwych komórek organizacyjnych lub instytucji w celu ich rozpatrzenia niezwłocznie po dacie ich wpływu do GIOŚ.

- data wpływu skargi do GIOŚ: 22.06.2018 r. w sprawie uciążliwości powodowanych działalnością firmy [ ... ]\*) w zakresie gospodarki odpadami, przekazanie wniosku o podjęcie interwencji przy piśmie z dnia 11.10.2018 r. Dyrektora DPiO do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora, tj. po upływie 3,5 miesiąca;
- data wpływu wniosku do GIOŚ: 07.02.2018 r. o podjęcie interwencji [ ... ]\*) w sprawie przywozu z Niemiec odpadów do [ ... ]\*) przeznaczonych do odzysku poprzez wypełnienie wyrobiska poeksploatacyjnego, przekazanie wniosku o podjęcie interwencji przy piśmie z dnia 06.06.2018 r. Dyrektora DPiO do Dyrektora DKGO, tj. po upływie prawie 4 miesięcy;
- data wpływu pisma do GIOŚ: 30.05.2018 r. o podjęcie interwencji w sprawie porzucenia odpadów przez spółkę [ ... ]\*) na gruncie dzierżawionym od skarżącego, przekazanie wniosku o podjęcie interwencji przy piśmie Dyrektora DPiO z dnia 05.11.2018 r. do Dyrektora Departamentu Gospodarowania Odpadami, tj. po upływie ponad 5 miesięcy;
- data wpływu pisma do GIOŚ: 19.09.2018 r. o podjęcie wniosku anonimowych mieszkańców wsi [ ... ]\*) w sprawie działalności firmy [ ... ]\*), przekazanie wniosku o podjęcie działań przy piśmie Dyrektora Departamentu Prawnego z dnia 11.02.2019 r. do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora, tj. po upływie 4,5 miesiąca.

Wybrane przykłady dotyczą tylko tych skarg/wniosków, które zostały przekazane przez komórkę koordynującą do rozpatrzenia po upływie miesiąca. Sprawy te zgodnie z właściwymi przepisami Kpa, co do zasady powinny być przekazywane i załatwiane niezwłocznie.

Wyjaśnienie Głównego Inspektora w tej sprawie oraz ocena NIK zostały zawarte w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w Obszarze I (nieprawidłowość 2.).

(akta kontroli str. 2647-2871, 3711-3714)

5. Pismem Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora z dnia 9 lipca 2018 r. do GIOŚ wpłynęło zawiadomienie o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów w postaci dwóch pojazdów marki Mercedes Sprinter i Mercedes Vito. Do pisma załączono protokół kontroli nr WIOS-RZESZ 120/2018, przeprowadzonej w dniach od 16 maja do 28 czerwca 2018 r. u przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą. Główny Inspektor w dniu 11 września 2018 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego znak: DKGO-420.0-84/18/sd w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami o kodzie 16 01 04\* – „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy” i zobowiązał stronę o nadesłanie wyjaśnień w terminie 7 dni od daty doręczenia zawiadomienia. Pismo pozostało bez odpowiedzi. Pismem z dnia 5 października 2018 r. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor przesłał do GIOŚ kopię postanowienia Komendy Powiatowej Policji w Ropczycach o umorzeniu dochodzenia w sprawie przywiezienia z zagranicy pojazdu marki Mercedes Sprinter zakwalifikowanego, jako odpad niebezpieczny, bez wymaganego zgłoszenia i zezwolenia Głównego Inspektora, tj. o czyn z art. 183 § 3 kk – wobec stwierdzenia znikomej szkodliwości społecznej czynu. W treści uzasadnienia tego postanowienia podano, że pojazd został sprzedany jako złom w skupie złomu. Od października 2018 r. w GIOŚ nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Dopiero w trakcie kontroli, tj. 3 listopada 2020 r. Główny Inspektor wydał postanowienie wzywające stronę postępowania do zastosowania procedur określonych w art. 24 ust. 3 rozporządzenia 1013/2006 poprzez zagospodarowanie odpadu w postaci częściowo zdemontowanego pojazdu marki Mercedes Vito przez przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia postanowienia, tj. po upływie dwóch lat od ostatniej czynności wykonanej w GIOŚ w tej sprawie.

(akta kontroli str. 3130-3167)

6. W wyniku informacji z dnia 29 czerwca 2018 r. Komendanta Placówki SG w Świnoujściu o zatrzymaniu ładunku, Główny Inspektor w dniu 24 lipca 2018 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego znak: DKGO-420.0-63/18/jt w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami o kodzie 16 01 21\* w postaci mieszaniny części samochodowych. Jednocześnie zobowiązał stronę do nadesłania wyjaśnień w terminie 7 dni od daty doręczenia zawiadomienia. W toku postępowania strona nie złożyła wyjaśnień. Postanowieniem z dnia 26 października 2018 r. Główny Inspektor wezwał do zastosowania procedur określonych w art. 24 ust. 3 rozporządzenia 1013/2006 poprzez zagospodarowanie odpadów o kodzie 16 01 21\* przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów o tym kodzie. Na realizację działań określono termin nie dłuższy niż 30 dni od daty doręczenia postanowienia. W odpowiedzi na pismo prokuratora Prokuratury Rejonowej w Świnoujściu, Główny Inspektor poinformował o wydanym postanowieniu w sprawie. Pismami z dnia 15 października i 8 grudnia 2019 r. najpierw prokurator Prokuratury Rejonowej, a następnie Prokurator Rejonowy zwrócili się do GIOŚ o informację na temat wykonania postanowienia przez odbiorcę odpadów, odpowiedzialnego za ich nielegalne międzynarodowe przemieszczanie ze Szwecji do Polski. W aktach brak odpowiedzi na pisma Prokuratury. W aktach jest natomiast notatka służbowa z rozmowy przeprowadzonej w dniu 19 lutego 2020 r. z funkcjonariuszem Placówki SG w Świnoujściu, który poinformował, że przedmioty postępowania w dalszym ciągu znajdują się na terenie Placówki i że odbiorca odpadów nie zgłaszał się po ich odbiór w celu wykonania obowiązku z postanowienia Głównego Inspektora z dnia 26 października 2018 r. Pismem z dnia 20 lutego 2020 r. Główny Inspektor powiadomił stronę o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy, a w trakcie kontroli NIK, tj. 3 listopada 2020 r. podjął decyzję – na podstawie art. 26 mpo – nakładając na odbiorcę odpadów obowiązek zagospodarowania odpadów przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów o kodzie 16 01 21\*.

(akta kontroli str. 3168-3205)

7. Zawiadomienie o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów zostało przekazane do GIOŚ pismem z dnia 26 kwietnia 2018 r. Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ciechanowie. Główny Inspektor w dniu 3 lipca 2018 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, znak: DKGO-420.0-49/18/mk w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem o kodzie 16 01 04\* – „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy”. W odpowiedzi na zawiadomienie strona złożyła wyjaśnienia i pismem z dnia 25 lipca 2018 r. została powiadomiona przez Głównego Inspektora o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. W dniu 6 sierpnia 2018 r. strona zapoznała się z aktami sprawy. Od sierpnia 2018 r. w GIOŚ nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Dopiero w dniu 31 lipca 2019 r. Główny Inspektor podjął decyzję o umorzeniu prowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 3235-3248)

8. Zawiadomienie o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów zostało przekazane do GIOŚ pismem z dnia 26 kwietnia 2018 r. Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ciechanowie. Główny Inspektor w dniu 3 lipca 2018 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, znak: DKGO-420.0-50/18/mk, w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem o kodzie 16 01 04\* – „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy”. W odpowiedzi na zawiadomienie strona złożyła wyjaśnienia i pismem z dnia 31 lipca 2018 r. została powiadomiona przez Głównego Inspektora o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. Strona odebrała korespondencję w dniu 13 sierpnia 2018 r., ale nie skorzystała ze swojego uprawnienia. Od sierpnia 2018 r. w GIOŚ nie podejmowano żadnych czynności w sprawie. Postępowanie zakończono dopiero decyzją Głównego Inspektora z dnia 31 lipca 2019 r. o jego umorzeniu.

(akta kontroli str. 3249-3264)

9. Decyzją z dnia 5 listopada 2018 r. Główny Inspektor umorzył postępowanie administracyjne znak: DKR-420.0-69/17/sd w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem o kodzie 16 01 04\* w postaci uszkodzonego pojazdu. Pismem z dnia 15 lutego 2019 r. kierownik Delegatury w Radomiu, działający z upoważnienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, zwrócił się do GIOŚ o przesłanie akt sprawy celem ich wykorzystania do prowadzonego postępowania w sprawie naliczenia kary pieniężnej za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Odpowiedź wraz aktami przekazano przy piśmie z dnia 3 listopada 2020 r., tj. po upływie ponad półtora roku.

(akta kontroli str. 3305-3321)

W ocenie NIK przedstawione powyżej sprawy opisane w pkt 5-9 nieprawidłowości wskazują na długotrwałą beczynność w prowadzonych przez Głównego Inspektora postępowaniach administracyjnych. Zdaniem NIK w prowadzonych postępowaniach Główny Inspektor z niezasadnionych przyczyn nie załatwiał spraw w terminach i na zasadach określonych przepisami Kpa. Zgodnie z art. 12 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Na podstawie art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W art. 35 § 2 Kpa określono, że niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Jak stanowi z kolei przepis art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 17 marca 2016 r. I OSK 2567/15, Lex 2036047 – beczynność organu prowadzącego postępowanie administracyjne ma miejsce wówczas, gdy ten będąc właściwym w sprawie – nie załatwia jej w ustawowym terminie, a zatem nie wydaje rozstrzygnięcia bez usprawiedliwienia pozwalającego na przesunięcie tego terminu. Przyczyny, z powodu których nastąpiło przekroczenie terminu załatwienia sprawy, są nieistotne dla stwierdzenia beczynności organu.

Jak wyjaśnił ogólnie Główny Inspektor wszystkie sprawy z zakresu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów należą do spraw szczególnie skomplikowanych i w celu ich załatwienia wymagają dużego nakładu pracy. Średnio rocznie wszczyna się około 100 postępowań administracyjnych, zmierzających do określenia sposobu gospodarowania ww. odpadami przemieszczanymi nielegalnie. Postępowania te charakteryzują się dużym stopniem skomplikowania, wymagają gruntownej znajomości przepisów prawa z zakresu odpadów, zarówno na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej, orzecnictwa krajowych sądów administracyjnych, a także orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto na potrzeby realizacji zadań konieczna jest znajomość przepisów krajowych z zakresu rejestracji pojazdów, ale także znajomość dokumentów rejestracyjnych wydawanych w innych państwach członkowskich UE oraz spoza UE (głównie z USA). Postępowania administracyjne są kilkuetapowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami w toku postępowania wydaje się postanowienia wzywające do zastosowania właściwych procedur zgodnie z rozporządzeniem 1013/2006, a w przypadku niezastosowania się do treści ww. postanowienia, wydaje się decyzję określającą sposób gospodarowania odpadami nielegalnie przemieszczanymi. Zarówno postanowienia, jak i decyzje podlegają zaskarżeniu do II instancji, z tego względu prowadzi się postępowania w obu instancjach. Ponieważ ww. postępowania kończą decyzje nakazujące przekazanie odpadów pojazdów lub części samochodowych do stacji demontażu (lub innych uprawnionych odbiorców w odniesieniu do części samochodowych), a więc *de facto* do

odebrania i zniszczenia przedmiotu postępowania, wszystkie negatywne dla stron postanowienia oraz decyzje zaskarżane są do WSA w Warszawie, a dalej do NSA. Podsumowując wyjaśnienia Główny Inspektor stwierdził, że biorąc pod uwagę dużą liczbę spraw, znaczny stopień ich skomplikowania oraz niedobory kadrowe, realizacja spraw w terminie 30 dni nie była możliwa.

Zdaniem NIK w sprawach opisywanych nieprawidłowości Główny Inspektor nie przedstawił dowodów, aby przedmiotowe postępowania były szczególnie skomplikowane i wymagały wykonania wielu czynności i nie wykazał aby przedmiotowe decyzje i postanowienia były zaskarżane do II instancji, co by uzasadniało długi czas trwania postępowań. Należy podkreślić, że wskazanych spraw nie załatwiano nie tylko w ciągu miesiąca, ale nawet w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania tj. czasie przewidzianym dla spraw szczególnie skomplikowanych.

(akta kontroli str. 3657-3658, 3666-3668)

10. Zawiadomienie o nielegalnym międzynarodowym obrocie odpadami wpłynęło do GIOŚ pismem z Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu z dnia 9 sierpnia 2017 r. W sprawie nr DKR-420.2/6/17/ZS zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego zostało podpisane przez Głównego Inspektora w dniu 16 sierpnia 2017 r. Zobowiązano w nim stronę do złożenia wyjaśnień w terminie 7 dni roboczych od daty doręczenia zawiadomienia. Strona nie odebrała korespondencji. Dopiero po upływie dwóch lat w GIOŚ podjęto czynności w sprawie polegające na skierowaniu pisma z dnia 29 sierpnia 2019 r. do Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu o udzielenie informacji w sprawie miejsca składowania odpadów i wyniku sprawy karnej skarbowej. W odpowiedzi z dnia 19 września 2019 r. Główny Inspektor uzyskał informację o wywiezieniu odpadów poza granice Unii Europejskiej i w dniu 30 września 2019 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego.

Główny Inspektor wyjaśnił, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zostało przez stronę podjęte w terminie. Strona nie kontaktowała się z GIOŚ w niniejszej sprawie i Główny Inspektor nie mógł uzyskać od strony informacji istotnych dla postępowania. Zatem Główny Inspektor nie miał możliwości ustalenia aktualnego statusu odpadów – posiadał jedynie informację podaną w zawiadomieniu przesłanym przez Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu, Oddział Celny w Medyce, że ww. odpady zostały zabezpieczone w Oddziale Celnym w Medyce – w Magazynie Depozytowym, oraz założona została sprawa karna skarbowa o wykroczenie skarbowe tj. z art. 86 § 4 w zw. z art. 86 § 2 kks. Biorąc pod uwagę powyższe, Główny Inspektor miał podstawy sądzić, że odpady pozostają w dyspozycji Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu. Biorąc pod uwagę upływ terminów, Główny Inspektor zwrócił się do Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, Oddział Celny w Medyce z prośbą o udostępnienie informacji o wyniku sprawy karnej skarbowej, oraz czy przedmiotowe odpady nadal znajdują się w Oddziale Celnym w Medyce. Pismem z dnia 19 września 2019 r. Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu, Oddział Celny w Medyce poinformował, że przedmiotowe odpady nie znajdują się obecnie w granicach Unii Europejskiej, natomiast sprawa karna skarbowa została przekazana innej komórce do dalszego postępowania. W odniesieniu do powyższego pisma należy podkreślić, że Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu nie informował na bieżąco Głównego Inspektora o statusie powyższych odpadów, o okolicznościach, w których odpady opuściły granice UE, ani o przekazaniu sprawy do prowadzenia przez inną jednostkę. Zatem o fakcie przemieszczenia odpadów poza UE, Główny Inspektor dowiedział się po czasie, i nie miał możliwości podjęcia dalszych działań względem powyższych odpadów.

Zdaniem NIK, to Główny Inspektor, prowadząc postępowanie administracyjne, powinien podjąć wszystkie możliwe działania w celu wyjaśnienia sprawy i poczynić te wszystkie ustalenia, które są niezbędne do jej zakończenia.

(akta kontroli str. 3265-3277, 3658, 3668-3669)

11. W sprawie znak: DKG0-420.0-84/18/sd, Główny Inspektor nie powiadomił ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 11 września 2018 r. i wydaniu postanowienia z dnia 3 listopada 2020 r. Było to niezgodne z art. 25 ust. 2 mpo, który stanowi, że o wszczęciu postępowania w sprawie nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów i wydaniu postanowienia wzywającego do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia 1013/2006, Główny Inspektor powiadamia m.in. ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jest to obligatoryjny obowiązek Głównego Inspektora. Główny Inspektor wyjaśnił, że w GIOŚ co do zasady wszystkie zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego i postanowienia, wydawane w trybie art. 25 ust. 1 mpo, są przekazywane do wiadomości do ministra właściwego do spraw finansów, zgodnie z art. 25 ust. 2 ww. ustawy. W przypadku zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie znak: DKG0-420.084/18/sd miał miejsce błąd pisarski powstały w wyniku nadpisywania rozdzielnika z szablonu, a następnie tak przygotowany rozdzielnik został użyty jako rozdzielnik w postanowieniu wydanym w tej sprawie. Błąd ten został usunięty w taki sposób, że Główny Inspektor przekazał kopię zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz kopię postanowienia do Ministra Finansów przy piśmie znak: DKG0-420.0-84-1/18/sd z dnia 3 grudnia 2020 r.

Wyjaśnienia Głównego Inspektora świadczą o tym, że przekazanie informacji do Ministra Finansów nastąpiło dopiero w wyniku ujawnionej przez NIK nieprawidłowości .

(akta kontroli str. 3136-3167, 3658, 3668)

12. W dniu 17 września 2018 r. Główny Inspektor otrzymał zawiadomienie o nieudanym przemieszczeniu odpadów, do którego doszło w ramach realizacji zezwolenia znak: DKR-440/PL001064/5/3/18/wo z dnia 28 czerwca 2018 r. na wysyłkę odpadów do Niemiec przez [ ... ]\*) GIOŚ i właściwy urząd niemiecki uzgodniły, że powrotny przywóz odpadów odbędzie się na podstawie uproszczonego zgłoszenia. Główny Inspektor w dniu 4 października podpisał nowe zgłoszenie o nr PL 001110, które zostało wydane na okres do 20 listopada 2018 r.

Główny Inspektor pomimo obligatoryjnego przepisu art. 23 ust.1 mpo nie wszczął z urzędu postępowania administracyjnego i nie wydał postanowienia wzywającego spółkę, jako początkowego zgłaszającego w sprawie transgranicznego przemieszczenia odpadów do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów, odrzuconych przez odbiorcę oraz nie zobowiązał m.in. do sporządzenia nowego zgłoszenia, dotyczącego powrotnego przywozu odpadów - zgodnie z art. 22 ust. 2 akapit pierwszy w zw. z ust.4 rozporządzenia 1013/2006, przekazania wypełnionego dokumentu zgłoszenia do właściwego organu kraju przeznaczenia, za pośrednictwem Głównego Inspektora oraz do zagospodarowania tych odpadów, jak również nie określił terminu realizacji działań wynikających z procedur określonych w art. 22 rozporządzenia 1013/2006, nie dłuższego niż 14 dni.

Z uwagi na fakt niewszczęcia postępowania i niewydania przez Głównego Inspektora stosownego postanowienia zobowiązującego spółkę do wykonania określonych w nim obowiązków, działania wykonywane przez pracowników GIOŚ polegające na przekazaniu [ ... ]\*) drogą elektroniczną formularza zgłoszenia o numerze PL 001110 miały charakter nieformalny, ponieważ nie nakładały obowiązków na zgłaszającego w sposób określony w mpo i procedurach wynikających z art. 22 rozporządzenia 1013/2006.

Jak wyjaśnił Główny Inspektor z wymiany korespondencji pomiędzy pracownikiem GIOŚ a pracownikiem właściwego urzędu niemieckiego, dokonanej w dniu 17 września 2018 r. (tj. w dniu otrzymania przez GIOŚ zawiadomienia na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006), wynika, że już na tym etapie było wiadomo, że początkowy zgłaszający, [ ... ]\*), wyraża gotowość do odbioru transportu odrzuconego przez instalację odzysku w Niemczech. W tej sytuacji w GIOŚ telefonicznie uzgodniono z firmą [ ... ]\*) sposób dalszego postępowania i drogą elektroniczną przekazano formularze o

numerze PL 001110, przeznaczone do dokonania uproszczonego zgłoszenia, dotyczące zwrotu odpadów.

Jak wyjaśnił dalej Główny Inspektor – pomimo istnienia przepisu art. 23 ust. 1 mpo, który mówi o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu, a następnie wydaniu postanowienia zobowiązującego początkowego zgłaszającego do zastosowania procedur wynikających z art. 22 rozporządzenia 1013/2006, w ocenie Głównego Inspektora dopuszczalne jest umożliwienie zgłaszającemu zastosowania tych procedur w sposób dobrowolny. Niewątpliwie upraszczanie procedury zwrotu jest korzystne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, zarówno przedsiębiorców, jak i organów. Niewątpliwie, gdyby zgłaszający nie podjął w krótkim czasie kroków zmierzających do odbioru odpadów odrzuconych przez instalację odzysku, Główny Inspektor przeprowadziłby postępowanie w sposób formalny. Niemniej jednak, w omawianym przypadku Główny Inspektor w ciągu kilku dni otrzymał od [ ... ]\*) prawidłowo wypełniony formularz dotyczący zwrotu odpadów. Już 26 września 2018 r. (a zatem w ciągu dziewięciu dni od wpływu do GIOŚ zawiadomienia zgodnie z art. 22 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006), nowe zgłoszenie zostało przekazane przez Głównego Inspektora do właściwego organu niemieckiego. Wobec faktu, że [ ... ]\*) dobrowolnie dopełniła procedur wynikających z art. 22 rozporządzenia 1013/2006, postanowienie zobowiązujące ją do tego działania byłoby bezprzedmiotowe.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia potwierdzają fakt braku formalnego obligatoryjnego wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego i wydania postanowienia określającego obowiązki zgłaszającego, zgodnie z art. 23 ust. 1 mpo, który nie zezwala na dowolność w działaniach Głównego Inspektora w zakresie określonym dyspozycją powyższego przepisu.

(akta kontroli str. 2887, 3010-3039, 3659-3661)

13. W dniu 6 listopada 2017r. do GIOŚ wpłynęła informacja o nieudanym przemieszczeniu odpadów z Polski do Niemiec i w dniu 17 listopada 2017 r. Główny Inspektor wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie transgranicznego przemieszczenia odpadów, zgłoszonego pod numerem PL 000967, które nie mogło zostać zrealizowane zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu z dnia 17 października 2016 r. w zakresie odzysku dwóch transportów odpadów wysłanych z dokumentami przesłania o nr 357/720 i 358/720. Postanowieniem DKR-440/PL000967/31/9/16-17/jb z dnia 4 grudnia 2017 r. Główny Inspektor wezwał firmę [ ... ]\*), jako początkowego zgłaszającego w sprawie transgranicznego przemieszczenia odpadów zgłoszonego pod numerem PL 000967, do zastosowania procedur określonych w art. 22 ust. 2 rozporządzenia 1013/2006 poprzez przetransportowanie z powrotem na terytorium Polski odpadów, odrzuconych przez odbiorcę oraz zobowiązał m.in. do sporządzenia nowego zgłoszenia, dotyczącego powrotnego przywozu odpadów, zgodnie z art. 22 ust. 2 akapit pierwszy, na dokumencie zgłoszenia o numerze PL 001083, przekazania wypełnionego dokumentu zgłoszenia nr PL 001083 do właściwego organu kraju przeznaczenia, za pośrednictwem Głównego Inspektora oraz do zagospodarowania tych odpadów. Dokument zgłoszenia transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów nr PL 001083, podpisany przez Głównego Inspektora w dniu 18 grudnia 2017 r. obowiązywał od 18 do 22 grudnia 2017 r., natomiast według dwóch dokumentów przesyłania dotyczącego transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów o nr 1/2 i 2/2 do zgłoszenia o nr PL 001083 transporty odpadów odbyły się w dniu 11 grudnia 2017 r.

Jak wyjaśnił Główny Inspektor powrotne transporty odpadów w ramach uproszczonego zgłoszenia PL 001083 z całą pewnością nie odbyły się w dniu 11 grudnia 2017 r. Z korespondencji mailowej pomiędzy pracownikiem GIOŚ, a pracownikiem z [ ... ]\*) wynika, że kolejność zdarzeń była następująca:

- 4 grudnia 2017 r. – GIOŚ przesłał do [ ... ]\*) postanowienie, znak: DKR-440/PL000967/31/9/16-17/jb, m.in. zobowiązujące firmę do sporządzenia nowego, uproszczonego zgłoszenia o numerze PL 001083, dot. powrotnego przywozu dwóch transportów odpadów odrzuconych przez odbiorcę w Niemczech;

- 6 grudnia 2017 r. – GIOŚ otrzymał od [ ... ]\*) wypełnione dokumenty dot. uproszczonego zgłoszenia PL 001083, w tym:
  - dokument zgłoszenia, z wypełnionym polem 6, gdzie wskazano planowany zwrot na dni 11-15 grudnia 2017; dokument zgłoszenia nie zawierał wymaganego podpisu w polu nr 17,
  - wypełnione dwa dokumenty przesyłania, nr 1/2 i 2/2, gdzie już na tym etapie postępowania [ ... ]\*) wskazała w polu nr 6 datę 11 grudnia 2017 r. ;
- 7 grudnia 2017 r. [ ... ]\*) przesłała podpisany dokument zgłoszenia PL 001083;
- 13 grudnia 2017 r. właściwy organ niemiecki wyraził zgodę na zwrot odpadów na podstawie zgłoszenia PL 001083; jako termin obowiązywania ww. zgody wskazano okres 13-22 grudnia 2017 r.;
- 18 grudnia 2017 r.:
  - [ ... ]\*) powiadomiła mailowo, że otrzymała decyzję niemiecką i zwróciła się z zapytaniem, czy musi wobec tego czekać ze powrotnym transportem na decyzję GIOŚ,
  - wydana została zgoda GIOŚ na zwrot odpadów; jako termin obowiązywania ww. zgody GIOŚ wskazał okres 18-22 grudnia 2017 r.,
  - [ ... ]\*) zwróciła się z zapytaniem, czy fakt, iż upłynął już okres wskazany pierwotnie w polu 6 nie jest przeszkodą w zwrocie;

Główny Inspektor stwierdził, że biorąc pod uwagę powyższe, nie ma podstaw do uznania, że powrotne transporty odbyły się w dniu 11 grudnia 2017 r.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia świadczą o tym, że w GIOŚ nie wiadomo kiedy nastąpiło faktyczne przemieszczenie tych odpadów z Niemiec do Polski. Z dokumentów przekazanych w toku kontroli wynika, że wraz z postanowieniem z dnia 4 grudnia 2017 r. GIOŚ wydał formularz nr PL 001083, przeznaczony do dokonania uproszczonego zgłoszenia przez początkowego zgłaszającego – firmę [ ... ]\*) W powyższym dokumencie zgłoszenia transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów wypełnionym przez spółkę w polu 6 – planowany czas przeznaczony na przemieszczenie wpisano 11-15 grudnia 2017 r. Na dokumencie tym w polu 20 Główny Inspektor w dniu 18 grudnia 2017 r. udzielił zezwolenia, które było ważne od 18 do 22 grudnia 2017 r. Z kolei, w dokumentach przesyłania dotyczących transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów: 1/2 i 2/2 (dla zgłoszenia PL 001083) podpisanych przez przedstawiciela [ ... ]\*) w dniu 6 grudnia 2017 r. w polu 6 – rzeczywista data przemieszczenia wpisano 11 grudnia 2017 r.

Na podstawie art. 16 lit. a rozporządzenia 1013/2006 (określającego wymogi mające zastosowanie po uzyskaniu zgody na przemieszczenie) zgłaszający wypełniając dokument przesyłania wpisuje faktyczną datę przemieszczenia.

Główny Inspektor składając wyjaśnienia załączył te same dokumenty przesyłania i korespondencję mailową, z której zdaniem Głównego Inspektora wynika, że przemieszczenie to nie mogło nastąpić wcześniej niż 18 grudnia 2017 r., jednakże nie przedstawił żadnych innych dokumentów, które wskazywałyby na inną konkretną datę faktycznego przemieszczenia odpadów.

W ocenie NIK Główny Inspektor nie posiada dokumentów wskazujących rzeczywistą datę przemieszczenia i czy to przemieszczenie odbyło się w czasie kiedy [ ... ]\*) miała ważne zezwolenie.

(akta kontroli str. 2880, 2938-2949, 3661-3662, 3670-3681)

14. Główny Inspektor w zakresie 10 z 14 skontrolowanych zawiadomień o nieudanym przemieszczeniu odpadów nie żądał od podmiotów, które dokonały nieudanego przemieszczenia odpadów, potwierdzenia odbioru i odzysku i/lub unieszkodliwienia



odpadów na dokumentach przesyłania dotyczących transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów. Na podstawie art. 22 ust. 8 rozporządzenia 1013/2006 obowiązek zgłaszającego oraz subsydiarny obowiązek państwa wysyłki dotyczący odbioru odpadów z powrotem lub zorganizowania alternatywnego odzysku lub unieszkodliwienia odpadów wygasa w momencie wystawienia przez prowadzącego instalację zaświadczenia, o którym mowa w art. 16 lit. e) rozporządzenia 1013/2006 lub w odpowiednich przypadkach w art. 15 lit. e), potwierdzającego, że odpady zostały poddane ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu. Na 14 skontrolowanych zawiadomień o nieudanym przemieszczeniu odpadów, jedynie w czterech sprawach znajdowały się potwierdzenia zwrotu lub odzysku/unieszkodliwienia odpadów na dokumentach przesyłania dotyczących transgranicznego przemieszczania/przemieszczania odpadów.

Główny Inspektor wyjaśnił, że : „Zgodnie z art. 22 ust. 8 rozporządzenia 1013/2006, obowiązek zgłaszającego oraz subsydiarny obowiązek państwa wysyłki dotyczący odbioru odpadów z powrotem lub zorganizowania alternatywnego odzysku lub unieszkodliwienia odpadów wygasa w momencie wystawienia przez prowadzącego instalację zaświadczenia, o którym mowa w art. 16 lit. e) lub, w odpowiednich przypadkach, w art. 15 lit. e), potwierdzającego, że odpady zostały poddane ostatecznemu odzyskowi lub unieszkodliwieniu. W drugim akapicie ustępu 8 wskazano natomiast, że jeżeli prowadzący instalację wystawił zaświadczenie o odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów w sposób, który spowodował, że przemieszczanie zostało uznane za nielegalne, czego konsekwencją jest zwolnienie gwarancji finansowej, stosuje się przepisy art. 24 ust. 3 i art. 25 ust. 2. Powyższy przepis dotyczy sytuacji, w której odbiorca odpadów przemieszczonych na podstawie pisemnego zgłoszenia odbiera je, poddaje odzyskowi lub unieszkodliwieniu i potwierdza wykonanie tych czynności w sposób przewidziany w art. 16 lub 15 rozporządzenia 1013/2006. Celem przepisu jest określenie, że kiedy odbiorca potwierdził odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, nie jest już możliwe domaganie się od początkowego zgłaszającego bądź organu miejsca wysyłki odbioru odpadów w trybie art. 22 rozporządzenia 1013/2006. Jeżeli okaże się, że odbiorca odpadów wystawił zaświadczenie na podstawie art. 15 lub 16 rozporządzenia 1013/2006 w sposób nieprawidłowy i naruszający warunki zezwolenia lub przepisów rozporządzenia 1013/2006, właściwe organy prowadzą postępowanie w sprawie nielegalnego przemieszczenia odpadów, zgodnie z art. 24 i 25 rozporządzenia, a nie w sprawie nieudanego przemieszczenia, którego dotyczy art. 22. Biorąc pod uwagę powyższe, przepis określony w art. 22 ust. 8 nie miał w ogóle zastosowania w sytuacji, kiedy odbiorca odpadów odmówił przyjęcia odpadów, a początkowy odbiorca dokonał odbioru odpadów. Przywołanie ww. przepisu w pytaniu dotyczącym zrealizowanego odbioru odpadów jest bezzasadne.”

Zdaniem NIK art. 22 rozporządzenia 1013/2006 przewiduje sposób dalszego postępowania właściwych organów w przypadku nieudanych przemieszczeń odpadów, tj. nieprzetworzenia odpadów przez prowadzącego odzysk/unieszkodliwienie, do którego były one kierowane. W skontrolowanych przypadkach nieudanych przemieszczeń jedynie w czterech sprawach znajdowały się potwierdzenia zwrotu lub odzysku/unieszkodliwienia odpadów na dokumentach przesyłania dotyczących transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów, co świadczy o braku rzetelności w działaniach Głównego Inspektora odnoszących się do pozostałych 10 spraw. W trakcie kontroli NIK Główny Inspektor wezwał [ ... ]\*) do przekazania dokumentów potwierdzających odbiór i zagospodarowanie odpadów pochodzących ze zwrotów. Jako dowód przekazano karty przekazania odpadów. W ocenie NIK karty przekazania odpadów nie stanowią podstawy do stwierdzenia, że odpady pochodzące z transgranicznego przemieszczenia zostały poddane operacjom odzysku/unieszkodliwienia odpadów.

(akta kontroli str. 2884-2891, 2924, 2937, 2948, 2949, 2952, 2984, 2988, 3039, 3046, 3053, 3061, 3080, 3112, 3665-3666)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor wydawał zezwolenia na przywóz, tranzyt i wywóz odpadów każdorazowo po uzyskaniu niezbędnych informacji od właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora.

Organizował szkolenia w celu pogłębiania współpracy pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za kontrole transgranicznego przemieszczania odpadów. Nadzorował przemieszczanie odpadów na podstawie dokumentów zgłoszenia i przesyłania, wpływających do GIOŚ. Główny Inspektor nie występował do organów KAS, SG, ITD oraz wojewódzkich inspektorów o objęcie szczególnym nadzorem transportów odpadów, objętych zezwoleniami na międzynarodowe przemieszczanie, w tym o przeprowadzenie inspekcji przemieszczeń. Przemieszczenia realizowane w ramach procedury informowania nie podlegały obowiązkowi raportowania ani bezpośredniemu nadzorowi Głównego Inspektora. Kontrolowany długo prowadził postępowania administracyjne, niejednokrotnie nie wykonując żadnych czynności w tych sprawach. Nie wszczął z urzędu postępowania administracyjnego o zwrocie odpadów, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 mpo. Późno reagował na wpływające skargi i wnioski. Stwierdzono przypadki niezgodności danych zawartych w rejestrze zgłoszeń i decyzji oraz instalacji z dokumentacją źródłową. W GIOŚ podejmowano w sposób opieszale działania w sprawach nieterminowego przekazania przez zgłaszających lub odbiorców zawiadomień o faktycznym rozpoczęciu przemieszczania odpadów, dokumentów potwierdzających odbiór oraz zakończenie operacji ostatecznego przemieszczania.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
Wnioski	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli o zasięgu lub znaczeniu ponadwojewódzkim podmiotów realizujących zadania w zakresie odpadów użytkowych i opakowaniowych.</li><li>2. Niezwłoczne podejmowanie działań mających na celu rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do GIOŚ.</li><li>3. W każdym przypadku stwierdzenia, że realizacja międzynarodowego przemieszczenia odpadów nie jest możliwa – niezwłoczne wszczynanie z urzędu (na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów) postępowań administracyjnych i w drodze postanowienia wzywaniu zgłaszającego do zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia 1013/2006.</li><li>4. Rzetelne dokonywanie wpisów do rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów oraz rejestru instalacji.</li><li>5. Żądanie od podmiotów, które dokonały nieudanego przemieszczenia odpadów, potwierdzenia odbioru i odzysku i/lub unieszkodliwienia odpadów na dokumentach przesyłania dotyczących transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów (w polu o numerze 19).</li><li>6. Podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych w przyszłości, w szczególności poprzez stały nadzór i monitoring prowadzonych postępowań.</li></ol>

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 stycznia 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Tadeusz Dziuba

\*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.