



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.01.2021

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek
Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
ul. Emilii Plater 1, 10-562, Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/003 – Prawdliwość wydawania przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego decyzji
w zakresie zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, od 12 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Uwarunkowania organizacyjno-kadrowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie dotyczące wydawania decyzji w zakresie termicznego przekształcania odpadów.2. Wydawanie decyzji w zakresie termicznego przekształcania odpadów, w tym zezwoleń, decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia lub cofnięciu zezwolenia.3. Kontrole instalacji, urządzeń lub miejsc termicznego przekształcania odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/127/2021 z 27 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-22)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podjęte w Urzędzie działania organizacyjne umożliwiły wyraźne określenie obowiązków i odpowiedzialności w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów oraz kontroli przestrzegania warunków określonych w tych decyzjach. Zadania w tym zakresie realizowane były przez pracowników Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu (dalej: DOS), którzy posiadali wykształcenie związane z zakresem wykonywanych obowiązków, a także podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach finansowanych przez Urząd. Pozytywnie należy ocenić również współpracę z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska („WIOŚ”), m.in. w zakresie wymiany informacji związanych z wynikami kontroli, jak i działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

NIK negatywnie ocenia natomiast fakt, że postępowania dotyczące wydania bądź zmiany zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów prowadzone były długotrwale. Według stanu na 30 listopada 2021 r. trwały one od 182 do 1265 dni, z czego całkowita liczba dni przypadających na czynności ze strony Urzędu wynosiła od 182 do 828. Było to niezgodne z wymogiem określonym w art. 35 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego³, zgodnie z którym załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Należy jednak zauważyć, że w Urzędzie podejmowano działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia w DOS⁴ oraz jego reorganizację⁵.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: KPA.

⁴ Wniosek do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) o zwiększenie kwoty dotacji, celem zatrudnienia dwóch dodatkowych pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy do realizacji zadań zleconych Samorządowi na mocy przepisów

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwarunkowania organizacyjno-kadrowe Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie dotyczące wydawania decyzji w zakresie termicznego przekształcania odpadów

Opis stanu faktycznego

1.1. Według regulaminu organizacyjnego Urzędu⁷ zadania związane z wydawaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów przypisane zostały do właściwości DOS. Pierwotnie, tj. do 25 października 2021 r., zadania te leżały w kompetencjach pracowników zatrudnionych w dwóch biurach DOS, tj. w:

- Biurze Pozwoleń Środowiskowych – dotyczyły one m.in. przygotowywania projektów pozwoleń zintegrowanych dla instalacji, których funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności mogło powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska w całości, jak i przeprowadzania kontroli podmiotów w zakresie objętym właściwością Marszałka,
- Biurze Gospodarowania Odpadami – dotyczyły one m.in. kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka, przygotowywania projektów decyzji w zakresie gospodarki odpadami, jak i przekazywania do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach odnośnie uzyskania, cofnięcia, utraty i wygaśnięcia uprawnień wynikających z udzielanych przez Marszałka zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesach odzysku i unieszkodliwiania.

Uchwałą Zarządu Województwa z 25 października 2021 r. DOS został objęty reorganizacją i realizacja ww. zadań została przekazana wyłącznie pracownikom Biura Pozwoleń Środowiskowych. Dotyczyły one m.in. przygotowania projektów pozwoleń zintegrowanych dla instalacji, których funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności mogło powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska w całości, wydawania decyzji z zakresu gospodarki odpadami, tj. zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, pozwoleń na wytwarzanie odpadów i decyzji zatwierdzających program gospodarowania odpadami wydobywczymi, jak i przeprowadzania kontroli podmiotów w zakresie objętym właściwością Marszałka.

(akta kontroli str. 23-80)

1.2. W okresie objętym kontrolą czterech pracowników DOS wykonywało zadania związane udzielaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w tym termiczne ich przekształcanie, z czego od czerwca 2020 r. wykonywało je trzech pracowników. I tak:

- a) Dwóch pracowników zatrudnionych zostało w 2007 r. (z czego od czerwca 2020 r. pozostał jeden), a dwóch - od początku 2020 r.⁸
- b) Wszyscy czterej pracownicy posiadali wykształcenie⁹ związane z zakresem wykonywanych obowiązków.

ustawy z dnia 14 grudnia 2021 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.) – dalej ustawa o odpadach. A także zwiększenie liczby etatów, w tym jednego na stanowisku ds. decyzji w zakresie gospodarki odpadami w DOS.

⁵ Zadania związane z wydawaniem decyzji w zakresie termicznego przekształcania odpadów zostały przekazana wyłącznie dla pracowników jednego biura - Biura Pozwoleń Środowiskowych DOS.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Będącym załącznikiem do Uchwały Nr 23/464/18/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 21 maja 2018 r. ze zm.

⁸ Jeden od 1 stycznia 2020 r., drugi zaś od 3 lutego 2020 r. (od 3 lutego 2020 r. do 30 września 2020 r. – zastępstwo, natomiast od 15 października 2021 r. na umowę o pracę na czas określony).

⁹ Z zakresu ochrony środowiska.

- c) Ww. pracownicy uczestniczyli w finansowanych przez Urząd szkoleniach podnoszących ich wiedzę w ww. zakresie. Dodatkowo, jak wskazał Dyrektor DOS (dalej: Dyrektor), nowo zatrudnieni pracownicy, również zatrudnieni na zastępstwo, przechodzą szereg szkoleń w ramach służby przygotowawczej, która trwa od trzech do sześciu miesięcy. Wskazał także, że w związku ze skomplikowanym charakterem zadań z zakresu wydawania pozwoleń i zezwoleń w ramach gospodarki odpadami, osoby te kilka pierwszych lat pracy pracują pod ścisłym nadzorem kierownika Biura oraz bardziej doświadczonych pracowników, od których to uczą się prawidłowego realizowania zadań, konsultując na bieżąco poszczególne czynności, jak i uczestniczą w nieformalnych szkoleniach wewnętrznych. Dyrektor wyjaśnił, że szkolenia zewnętrzne są uzupełnieniem procesu szkoleniowego i mają sens wyłącznie wówczas, gdy pracownik posiada już ugruntowaną wiedzę podstawową i napotyka trudności, z rozwiązaniem których nie można poradzić sobie zespołowo.
- d) Wszyscy pracownicy posiadali stosowne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w badanym zakresie.

Pracownicy ci, w kolejnych latach okresu objętego kontrolą, prowadzili odpowiednio 148, 214, 302 i 235 spraw¹⁰ związanych z gospodarką odpadami, w tym 143, 209, 301 i 228 postępowań administracyjnych, z czego zakończonych zostało odpowiednio 65, 164, 121 i 55.

Jak wskazał Dyrektor, sprawy z ww. zakresu cechują się dużym stopniem trudności i skomplikowania, a przez to powodują większą liczbę niezbędnych czynności procesowych do wykonania przez pracowników (począwszy od weryfikacji wymogów formalnych wniosków, poprzez ich ocenę merytoryczną wraz z przygotowaniem odpowiednich wezwań do uzupełnienia wniosków oraz innych pism w toku postępowania, aż do przygotowania projektu decyzji). Dodał, że pracownicy muszą również uczestniczyć w kontrolach przeprowadzanych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w związku z prowadzonymi postępowaniami. Wyjaśnił również, że oprócz pracy merytorycznej, jaką pracownicy muszą włożyć w prowadzenie postępowania, wykonują również szereg czynności administracyjno-biurowych, które są czasochłonne w tym m.in.: drukowanie setek pism, wysyłanie korespondencji, kopiowanie i skanowanie licznych dokumentów (w celu przekazania ich do różnych organów i instytucji m.in. do WIOŚ i Komendanta PSP - przy postępowaniach wymagających kontroli ww. organów, do sądów, do wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast – w przypadku konieczności uzyskania opinii), sporządzanie metryczek spraw, wpisywanie danych o wnioskach i decyzjach do ekoportalu, zamieszczanie informacji na BIP, udostępnianie informacji o środowisku.

Zagadnienia związane z działaniami w celu zwiększenia zatrudnienia w komórkach organizacyjnych Urzędu zajmujących się wydawaniem decyzji w zakresie zezwoleń na przetwarzanie, w tym termiczne, odpadów (w związku z problemami w terminowym załatwianiu spraw) zostały opisane w dalszej części wystąpienia (pkt 2).

(akta kontroli str. 81-89)

1.3. W Urzędzie nie opracowano procedur, instrukcji lub wytycznych, które obejmowałyby swym zakresem zagadnienia dotyczące wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w tym z użyciem metod termicznych. Dyrektor wskazał, że wynikało to, że braku takiej potrzeby. Wszystkie informacje potrzebne do wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w tym z użyciem metod termicznych znajdują

¹⁰ Dotyczyły one zarówno prowadzenia postępowań administracyjnych, jak i przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami (zarówno samodzielnie, jak i uczestnicząc w kontrolach WIOŚ), wprowadzania do CEiIDG informacji o uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z zezwoleń udzielonych przedsiębiorcom i innym podmiotom oraz przygotowywania zbiorczej informacji o liczbie zgłoszeń, decyzji zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne oraz decyzji o wyrażeniu sprzeciwu celem przekazania Ministrowi Klimatu i Środowiska.

się w przepisach prawnych i wewnętrznych regulacjach Urzędu dotyczących organizacji pracy w całym Urzędzie.

(akta kontroli str. 90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wprowadzone w Urzędzie regulacje wyraźnie określały zakres odpowiedzialności i obowiązków związanych z wydawaniem decyzji dotyczących zezwoleń na termiczne przetwarzanie odpadów, prowadzenia kontroli oraz realizacji obowiązków informacyjnych z tego zakresu. Pracownicy wykonujące te zadania posiadali odpowiednie przygotowanie merytoryczne i stale podnosili swoje kwalifikacje. Występowały jednak problemy w zapewnieniu odpowiedniego poziomu zatrudnienia w stosunku liczby i stopnia skomplikowania spraw z zakresu przetwarzania odpadów, w tym metodami termicznymi.

OBSZAR

2. Wydawanie decyzji w zakresie termicznego przekształcania odpadów, w tym zezwoleń, decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia lub cofnięciu zezwolenia

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie 2018 - 2021 r. (I półrocze):

- wydano osiem decyzji (dla ośmiu podmiotów) udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, nie dotyczyły one jednak termicznego ich przekształcania,
- wydano 36 decyzji zmieniających (dla 32 podmiotów), które w swoim zakresie miały zezwolenia na przetwarzanie odpadów, nie dotyczyły one jednak termicznego ich przekształcania,
- nie odmówiono wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów (jak i termicznego ich przekształcania),
- wydano jedną decyzję (w 2020 r.) dotyczącą cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, nie dotyczyła ona jednak termicznego ich przetwarzania,
- prowadzono jedno postępowanie administracyjne w zakresie wydania zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów oraz pięć – w zakresie jego zmiany.

(akta kontroli str. 91-96)

2.2. Przeprowadzana w toku kontroli analiza wszystkich sześciu prowadzonych w Urzędzie w latach 2018-2021 (I półrocze) postępowań administracyjnych, dotyczących wydania bądź zmiany zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów, wykazała m.in., że:

- a) Żadne postępowanie administracyjne nie zostało zakończone do dnia przeprowadzenia badania, tj. do 30 listopada 2021 r.
- b) W jednym przypadku postępowanie administracyjne prowadzone było w zakresie wydania zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów, natomiast w pozostałych pięciu – w zakresie jego zmiany.
- c) Główną przyczyną wniosków o zmianę decyzji były (pierwotna przyczyna w czterech przypadkach) stanu prawnego¹¹. Złożenie wniosków wynikało również m.in. ze:
 - zwiększenia ilości wytwarzanych odpadów,
 - usunięcia z decyzji części rodzajów odpadów i dodania nowych ich rodzajów,

¹¹ Zmiany wynikające z obowiązków wprowadzonych ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹¹ (dalej: ustawa o zmianie ustawy o odpadach).

- doprecyzowania kwestii związanych z magazynowaniem odpadów,
 - wykreślenia nazw handlowych używanych surowców,
 - usunięcia zapisu dotyczącego zapotrzebowania na wodę na cele przeciwpożarowe, co w konsekwencji spowodowało zmniejszenie ilości wykorzystywanej wody ogółem w instalacji,
 - zmiany warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie emisji do powietrza (usunięcie z decyzji zapisów dotyczących filtrów świecowych z wypełnieniem z węgla aktywnego).
- d) Żadne z ww. postępowań nie zostało zakończone w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA, tj. nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania¹². I tak, wg stanu na 30 listopada 2021 r., postępowanie rozpoczęte w dniu:
- 25 maja 2018 r. (sprawa nr OŚ-PŚ.7222.25.2018) trwało łącznie 1265 dni (włączając w to 182 dni zawieszenia postępowania), z czego całkowita liczba dni przypadających na czynności ze strony Urzędu wyniosła 828,
 - 4 marca 2020 r. (OŚ-GO.7243.27.2020) trwało łącznie 626 dni, z czego liczba dni działania Urzędu wyniosła 478 dni,
 - 13 marca 2020 r. (OŚ-GO.7243.41.2020) trwało łącznie 617 dni (włączając w to 149-dniowy okres oczekiwania na wyrok NSA), z czego liczba dni działania Urzędu wyniosła 292 dni,
 - 28 maja 2021 r. (OŚ-PŚ.7222.27.2021) trwało łącznie 182 dni, które w całości były wykorzystane na działania Urzędu,
 - 6 maja 2020 r. (OŚ-PŚ.7222.34.2020) trwało łącznie 564 dni, z czego liczba dni działania Urzędu wyniosła 143 dni,
 - 8 lipca 2020 r. (OŚ-GO.7244.110.2020) trwało łącznie 502 dni, z czego liczba dni działania Urzędu wyniosła 408 dni.
- e) Do dnia przeprowadzenia badania, tj. do 30 listopada 2021 r., nie ustalono w żadnym przypadku formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ustawy o odpadach.

Dyrektor wyjaśnił, że wysokość zabezpieczenia roszczeń oblicza się jako iloczyn największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub miejscu magazynowania odpadów, z uwzględnieniem wymiarów obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, oraz stawki zabezpieczenia roszczeń. Wskazał, że właściwe obliczenie największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane w wyznaczonym do tego miejscu oraz określenie odpowiedniej stawki stanowi duży problem dla podmiotów. Dodał, że wartości największych mas muszą być przeanalizowane pod kątem ich zgodności z danymi zawartymi w operacie przeciwpożarowym i niejednokrotnie zmiany wprowadzane przez wnioskodawców we wnioskach powodują kilkukrotne zmiany w wyliczeniach wysokości zabezpieczenia roszczeń. Dojście do właściwych ustaleń wymaga bardzo często wymiany przynajmniej kilku pism pomiędzy Urzędem a wnioskodawcą. Wyjaśnił więc, że przyjęto regułę, iż ostateczna wysokość zabezpieczenia roszczeń ustanawiana jest postanowieniem, o którym mowa w art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, w końcowym etapie postępowania administracyjnego. Wydanie postanowienia w trakcie trwania wyjaśnień i ustaleń pomiędzy podmiotem a Urzędem mogłoby skutkować koniecznością wydawania dodatkowego rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Wobec powyższego oraz w związku z faktem, że postępowania dotyczące termicznego przekształcania odpadów toczące się przed Urzędem,

¹² Badane postępowania, były sprawami szczególnie skomplikowanymi.

znajdują się ciągle w fazie weryfikacji, uzupełnień i ustaleń. Dyrektor wskazał, że nie ustanowiono do tej pory zabezpieczenia roszczeń w przedmiotowych postępowaniach.

- f) Wszystkie przekazane stronom ww. postępowań administracyjnych zawiadomienia o niezalutwieniu spraw w terminie sporządzane były zgodnie z wymogiem art. 36 KPA, tj. podawano przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
- g) W jednym przypadku zapewniono możliwość udziału społeczeństwa¹³, poprzez: wywieszenie obwieszczenia na tablicy informacyjnej, znajdującej się na terenie DOS, zamieszczenie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i Urzędu Miasta Olsztyna oraz wywieszenie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń, znajdującej się na terenie lokalizacji przedmiotowej instalacji. Do dnia przeprowadzenia badania, w pozostałych pięciu postępowaniach nie zapewniono udziału społeczeństwa, ponieważ:
- W trzech przypadkach nie wystąpiły ku temu przesłanki wynikające z art. 218 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴. Dyrektor wyjaśnił jednak, że postępowania te są nadal w toku (a czasem zdarza się, że w trakcie postępowania wniosek jest modyfikowany i uzupełniany w taki sposób, że spełnia ww. przesłanki) i w przypadku stwierdzenia takiej konieczności udział społeczeństwa zostanie zapewniony.
 - W dwóch przypadkach wnioski nie były kompletne, były w trakcie uzupełniania. Jak wyjaśnił Dyrektor, w przypadku, gdy zostaną one w pełni uzupełnione formalnie, Urząd ogłosi społeczeństwu, że wszczęte zostało postępowania administracyjne w sprawie zmiany ww. decyzji.

(akta kontroli str. 91, 97-482, 529-557)

Marszałek nie posiadał rozeznania, czy wnioskujący o zmianę zezwoleń wprowadzali w instalacjach zmiany pomimo braku odpowiednich decyzji administracyjnych Marszałka. Dyrektor wyjaśnił jednak, że pomiędzy Urzędem a WIOŚ następuje wzajemna wymiana informacji. Wskazał, że na bieżąco do Urzędu wpływają protokoły z kontroli WIOŚ, które są źródłem wiedzy m.in. o podmiotach składających wnioski do Urzędu.

Pomimo długotrwałości ww. postępowań, wnioskodawcy nie zgłaszali możliwości podjęcia kroków prawnych wobec Urzędu, w tym wystąpienia z roszczeniami wobec Województwa ze względu na długotrwałość postępowań.

(akta kontroli str. 549-557)

Pismem z 30 kwietnia 2021 r. Marszałek zwrócił się do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) z prośbą o zwiększenie kwoty dotacji celowej o 140 tys. zł (wydawanie decyzji z zakresu gospodarki odpadami jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, a na jego realizację Samorząd Województwa dotychczas nie otrzymał żadnych środków finansowych z budżetu państwa) celem zatrudnienia dwóch dodatkowych pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy do realizacji zadań zleconych Samorządowi na mocy ustawy o odpadach. Pismem z 30 sierpnia 2021 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski odmówił zwiększenia dotacji.

W celu usprawnienia procesu wydawania decyzji administracyjnych związanych m.in. z przetwarzaniem odpadów, w tym termicznym ich przekształcaniem, w dniu 4 maja 2021 r. Dyrektor wystąpił do Marszałka z pismem, w którym przedstawił propozycję zmian w funkcjonowaniu DOS wraz z wnioskami o zwiększenie zatrudnienia. Dyrektor zaproponował m.in. zwiększenie zatrudnienia w zespole osób zajmujących się wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki

¹³ W postępowaniu dotyczącym zmiany decyzji Marszałka z dnia 4 lipca 2014 r., znak: OŚ-PŚ.7243.27.2013.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

odpadami i przeniesienie tego zadania z Biura Gospodarowania Odpadami do Biura Pozwoleń Środowiskowych. W efekcie Marszałek wyraził zgodę na utworzenie nowych etatów, w tym jednego na stanowisku ds. decyzji w zakresie gospodarki odpadami, a wydawanie decyzji od 1 września 2021 r. odbywa się w Biurze Pozwoleń Środowiskowych.

(akta kontroli str. 549-566)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wszystkie sześć wszczętych w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, postępowań administracyjnych, dotyczących wydania bądź zmiany zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów nie zostało zakończonych w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA, tj. dwumiesięcznym (dla spraw skomplikowanych). I tak, wg stanu na dzień badania, tj. 30 listopada 2021 r., postępowanie nr:

- a) OŚ-GO.7243.41.2020 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 617 dni (włączając w to 149-dniowy okres oczekiwania na wyrok NSA), a całkowita liczba dni na działania Urzędu wyniosła 292,
- b) OŚ-GO.7243.27.2020 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 626 dni, a całkowita liczba dni na działania Urzędu wyniosła 478,
- c) OŚ-PŚ.7222.27.2021 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 182 dni, które w całości były wykorzystane na działania Urzędu,
- d) OŚ-PŚ.7222.25.2018 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 1265 dni (włączając w to 182 dni zawieszenia postępowania), a całkowita liczba dni na działania Urzędu wyniosła 828,
- e) OŚ-GO.7244.110.2020 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 502 dni, a całkowita liczba dni na działania Urzędu wyniosła 408,
- f) OŚ-PŚ.7222.34.2020 nie zostało zakończone, chociaż trwało łącznie 564 dni, a całkowita liczba dni na działania Urzędu wyniosła 143.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. opóźnienia spowodowane były tym, że:

- Sprawy z zakresu gospodarki odpadami cechują się dużym stopniem trudności i skomplikowania, a przez to większą ilością niezbędnych czynności procesowych do wykonania przez pracowników. Przedkładane wnioski często są niekompletne i złej jakości, brakuje podstawowych informacji wymaganych przepisami prawa, podawane informacje są sprzeczne w różnych miejscach dokumentacji. Wskazał, że wymaga to od pracowników dokładnego przeanalizowania dokumentów. Po wpłynięciu uzupełnienia pracownicy muszą od początku analizować wniosek wraz z uzupełnieniem, żeby dokładnie sprawdzić czy nie wprowadzono dodatkowych zmian.
- Pracownicy muszą uczestniczyć w licznych kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ w związku z prowadzonymi postępowaniami. Oprócz pracy merytorycznej jaką pracownicy muszą włożyć w prowadzenie postępowania, muszą również wykonać szereg czynności administracyjno-biurowych, które są czasochłonne.
- W DOS jest bardzo duża rotacja pracowników spowodowana m.in. odejściami z pracy, przebywaniem pracowników na urloпах macierzyńskich i wychowawczych, dodatkowo obserwowany jest od kilku lat problem z pozyskaniem pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami. Młodzi pracownicy rozpoczynający pracę potrzebują bardzo dużo czasu (ok. 2 lat) na wdrożenie się w nowe obowiązki i zapoznanie się z ciągle zmieniającymi się przepisami, aby móc samodzielnie prowadzić postępowania z zakresu gospodarki odpadami. Aktualnie postępowania prowadzone są jedynie przez trzech pracowników, w tym tylko jednego, który posiada doświadczenie.

- Z powodu pandemii dłuższy był okres oczekiwania na odpowiedzi ze strony wnioskodawców, a wpływające do Urzędu dokumenty przechodziły kwarantannę, zanim zostały przekazane do DOS.
- W dniu 5 września 2018 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o odpadach, na mocy której m.in.:
 - Marszałek określony został jako organ właściwy do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg;
 - organy właściwe do wydawania zezwolenia¹⁵ zostały zobligowane do weryfikacji, czy gospodarowanie odpadami odbywa się wyłącznie na nieruchomości, do której posiadacz odpadów gospodarujący odpadami posiada ściśle określony i sformalizowany rodzaj tytułu prawnego,
 - na właściwe organy nałożony został obowiązek zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przed wydaniem zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów;
 - na posiadaczy odpadów wnoszących o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów nałożono obowiązek załączenia do ww. wniosków dodatkowych dokumentów (a w konsekwencji na organy właściwe do wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów zostały nałożone obowiązki weryfikowania tego wymogu).
- Na mocy przepisów ww. ustawy posiadacze odpadów, którzy przed dniem wejścia jej w życie uzyskali zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, zostali zobowiązani do złożenia, w terminie do dnia 5 marca 2020 r., sformalizowanego wniosku, a właściwe organy zostały zobowiązane do wydania decyzji zmieniających udzielone zezwolenia, poprzez uzupełnienie ich o nowe warunki dotyczące gospodarowania odpadami, wymienione powyżej.
- Brak złożenia ww. wniosku (spełniającego stosowne wymagania) przez danego posiadacza skutkowało wygaśnięciem udzielonego zezwolenia lub pozwolenia w zakresie określenia wymagań dotyczących zbierania lub przetwarzania odpadów, co wobec uregulowań wynikających z KPS skutkowało koniecznością wszczęcia i przeprowadzenia postępowań administracyjnych w tej sprawie.
- W świetle przepisów ww. ustawy, jeśli w wyniku złożenia przez posiadacza odpadów wniosku, o którym mowa powyżej, organ odmówił zmiany udzielonego zezwolenia (pozwolenia), organ ten został zobowiązany do cofnięcia udzielonego zezwolenia lub pozwolenia, co również wymagało przeprowadzenia postępowania administracyjnego.
- Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁶, które weszło w życie w dniu 11 października 2019 r., instalacje do przetwarzania odpadów¹⁷ mogące przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t, zostały zakwalifikowane do

¹⁵ Na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów w przypadkach gospodarowania odpadami polegającymi na zbieraniu odpadów niebezpiecznych, odzysku odpadów przez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych, zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów komunalnych lub odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839.

¹⁷ Inne niż instalacje do przetwarzania odpadów niebezpiecznych oraz inne niż przeznaczone do przetwarzania odpadów przy zastosowaniu procesów termicznego przekształcania odpadów.

przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji na podstawie art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o odpadach, organem właściwym dla tych instalacji jest aktualnie Marszałek (przed wejściem w życie ww. rozporządzenia organem tym był właściwy miejscowo Starosta).

Dyrektor wskazał, że przedstawione powyżej zmiany stanu prawnego spowodowały, iż w bieżącym roku w DOS prowadzonych jest ponad 200 postępowań administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami, podczas, gdy przed wejściem w życie opisanych zmian ilość tych postępowań wynosiła około 50 rocznie. Dodał, że postępowania te cechują się znacząco wyższym stopniem skomplikowania i większą ilością niezbędnych czynności procesowych organu.

Jednak należy zaznaczyć, że zdaniem NIK, dalsze występowanie opóźnień w wydawaniu decyzji, może doprowadzić do narastania zaległości w załatwianiu spraw z zakresu przetwarzania odpadów, w tym metodami termicznymi. Ponadto, nie można wykluczyć, że o ile wnioskodawcy nie zgłosili dotychczas żadnych roszczeń wobec Województwa z powodu problemów z zapewnieniem prawidłowego i efektywnego funkcjonowania instalacji termicznego przekształcania odpadów, to jednak długotrwałe prowadzenie postępowań w tym zakresie może spowodować, że takie roszczenia wystąpią w przyszłości.

(akta kontroli str. 97-482, 529-557)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie w Urzędzie prowadzono jedno postępowanie administracyjne w zakresie wydania zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów oraz pięć dotyczących zmiany już wydanych zezwoleń, niemniej jednak do 30 listopada 2021 r. nie zostały one zakończone wydaniem decyzji w tym zakresie. W przypadku każdej sprawy przekroczony został dwumiesięczny termin jej załatwienia określony w art. 35 § 3 KPA. Pomimo długotrwałości ww. postępowań, wnioskodawcy nie zgłaszali możliwości podjęcia kroków prawnych wobec Urzędu, tym wystąpienia z roszczeniami wobec Województwa. Pozytywnie należy natomiast ocenić podejmowane w Urzędzie działania mające na celu zwiększenie skuteczności prowadzenia postępowań w ww. zakresie, związane m.in. z wnioskowaniem o dodatkowe środki od Wojewody, reorganizacją pracy DOS, jak i zwiększeniem liczby etatów na stanowisku ds. decyzji w zakresie gospodarki odpadami.

OBSZAR

3. Kontrole instalacji, urządzeń lub miejsc termicznego przekształcania odpadów

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 49 kontroli gospodarowania odpadami, w tym 5 związanych z termicznym ich przekształcaniem¹⁸ (w tym 4 w 2018 r. i 1 w 2019 r.), oraz 11 wizji lokalnych, z czego jedną w zakładzie prowadzącym termiczne przekształcanie odpadów (wykonano ją w celu zapoznania się z instalacją oraz zasadami jej funkcjonowania, Marszałek stał się organem właściwym do prowadzenia spraw związanych z przedmiotową instalacją od 23 lutego 2021 r.; w czasie wizji nie stwierdzono nieprawidłowości). W ramach przeprowadzonych ww. pięciu kontroli, w jednej stwierdzono nieprawidłowości związane z termicznym przekształcaniem odpadów, które dotyczyły m.in.:

- sporządzenia kart przekazania odpadów na nieaktualnym wzorze,
- rozbieżności pomiędzy ilością odpadów przyjętych do przetworzenia, a poddanych procesowi recyklingu oraz odpadów przyjętych do przetworzenia, a nieprzetworzonych, tj. zebranych,

¹⁸ Nie przeprowadzono żadnej kontroli posiadaczy odpadów, którym cofnięto zezwolenia na termiczne przekształcanie odpadów, gdyż w badanym okresie nie było cofnięcia takiego zezwolenia.

- braku ewidencji dla odpadów wytworzonych, tj. 19 12 07, 19 12 02, 10 01 03 oraz 19 12 07 poddanych odzyskowi.

W następstwie podjętych przez pracowników Urzędu działań, kontrolowany podmiot złożył korektę zbiorczego zestawienia o odpadach. Dodatkowo przesłano do WIOŚ pismo o stwierdzonych nieprawidłowościach w celu podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami. W odpowiedzi WIOŚ poinformował, że uwzględni przesłane informacje przy prowadzonych czynnościach kontrolnych wobec wskazanego przedsiębiorcy.

Jak wskazał Dyrektor, Marszałek jest wprawdzie organem kontrolnym w zakresie zadań własnych, jednak przepisy nie nakładają na niego obowiązku przeprowadzania kontroli, poza kontrolowaniem instalacji komunalnych i podmiotów zajmujących się recyklingiem odpadów opakowaniowych. Wyjaśnił, że z uwagi na ogrom zadań nałożonych na Marszałka, wynikających z przepisów, pracownicy DOS są w stanie przeprowadzić maksymalnie 40 kontroli rocznie. Dodał, że w bazie danych podmiotów, które gospodarują odpadami, prowadzonej w DOS figuruje 6 tys. podmiotów, z czego jedynie 120 prowadzi lub prowadziło termiczne przekształcanie odpadów, co stanowi 2% wszystkich podmiotów. Dodał, że w latach 2018 i 2019, kontrole podmiotów prowadzących termiczne przetwarzanie odpadów stanowiły odpowiednio 17% i 4% wszystkich kontroli przeprowadzonych przez Marszałka w zakresie gospodarki odpadami. Wynika z tego, że podmioty te są kontrolowane częściej niż podmioty prowadzące inny sposób gospodarowania odpadami. Wyjaśnił również, że plan kontroli Biura Gospodarowania Odpadami DOS zaplanowany na 2020 r. i 2021 r. nie został wykonany z powodu trwającego zagrożenia epidemicznego.

(akta kontroli str. 483-548)

3.2. Marszałek dysponował wynikami 17 kontroli WIOŚ, przeprowadzonymi w okresie 2018-2021 r. (I półrocze) w zakresie termicznego przekształcania odpadów. W każdym przypadku pracownicy DOS podjęli stosowne działania mające na celu usunięcie stwierdzonych naruszeń (m.in. dotyczyło to wezwania do korekty sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami oraz przeprowadzenia kontroli), a także wykorzystano podczas wykonywania analizy pozwolenia¹⁹.

W ww. okresie w podmiotach zajmujących się termicznym przekształcaniem odpadów, nie stwierdzono żadnego naruszenia dotyczącego ochrony przeciwpożarowej, stwierdzono jednak w jednym przypadku działalność prowadzoną niezgodnie z wydanym zezwoleniem (magazynowanie odpadów wytworzonych w związku z eksploatacją instalacji niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 lipca 2014 r. oraz przekroczenie ilości przetworzonych w roku 2020 odpadów o kodzie 18 01 04 w stosunku do dopuszczalnej ilości określonej w ww. decyzji). Informację tę pracownicy DOS otrzymali od WIOŚ. Pisemnie wezwano do usunięcia naruszeń. Wg stanu na dzień kontroli sprawa była w toku.

(akta kontroli str. 567-582)

¹⁹ Jak wskazał Dyrektor, co najmniej raz na pięć lat dokonuje się analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego. Organ informuje prowadzącego instalację o rozpoczęciu analizy, a w trakcie jej przeprowadzania może zażądać od prowadzącego instalację przedłożenia informacji, w szczególności wyników monitorowania procesów technologicznych, niezbędnych do przeprowadzenia analizy i umożliwiających porównanie ich z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w odpowiednich konkluzjach BAT oraz określonymi w nich wielkościami emisji. Okresowa analiza pozwoleń zintegrowanych ma na celu kontrolę poprawności zawartych w nich zapisów oraz ich zgodności ze stanem faktycznym. W trakcie analizy Organ ocenia zgodność informacji i danych zawartych w pozwoleniu ze stanem rzeczywistym. W ramach prowadzonej analizy sprawdzane są również zapisy pozwolenia zintegrowanego pod kątem obowiązujących przepisów prawa. Analiza jest przeprowadzana na podstawie dostępnej dokumentacji wnioskowej, danych i informacji monitoringowych przekazywanych przez prowadzącego instalację, protokołów pokontrolnych WIOŚ, skarg i zażaleń itp. Ustalenia analizy mogą być również potwierdzone lub weryfikowane podczas wizyty w zakładzie, bądź też w drodze wymiany informacji m.in. z IOŚ. Wyniki analizy przekazywane są prowadzącemu instalację oraz Ministrowi Klimatu i Środowiska. W przypadku gdy analiza wykaże konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, wzywa się prowadzącego instalację do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia w terminie 6 miesięcy od dnia wezwania, określając zakres tego wniosku mający związek ze zmianami wynikającymi z dokonanej analizy.

3.3. W okresie 2018-2021 r. (I półrocze) wpłynęły do Urzędu cztery skargi, wnioski, petycje. Dotyczyły one interwencji w związku z podejrzeniami spalania odpadów. W każdym przypadku pracownicy DOS przekazali te sprawy wg kompetencji do innych instytucji, celem wyjaśnienia ww. sytuacji (przekazano do Straży Miejskiej oraz WIOŚ celem przeprowadzenia kontroli).

(akta kontroli str. 586-601)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę z WIOŚ m.in. w zakresie przekazywania informacji związanych z wynikami kontroli, jak i działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zapewniających terminowe prowadzenie postępowań dotyczących udzielania zezwoleń na termiczne przekształcanie odpadów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Olsztyn, 27 grudnia 2021 r.

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Gómy

.....
podpis

.....
podpis