



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.11.1.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/054 – Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wydawanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.2. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
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	Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/92/2023 z 4 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek podejmował działania mające na celu prawidłową realizację zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących gospodarowanie odpadami w postaci ich termicznego przekształcania³ oraz kontrolę tej działalności. Stwierdzono bowiem, że dostosował strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji tych zadań oraz zwiększył stan zatrudnienia w odpowiednich komórkach. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne, głównie z powodu okoliczności związanych ze zmianą w 2018 r.⁴ przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ (dalej: ustawa o odpadach), tj. nałożeniem na Marszałka nowych obowiązków, powodujących ponad dwukrotny wzrost liczby spraw, a także z powodu dużej rotacji pracowników Departamentu Ochrony Środowiska. Kontrola wykazała również, że przy prowadzeniu postępowań w ww. sprawach w Urzędzie przestrzegano przepisów określających tryb procedowania, jednak w większości z nich (74%) wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: Kpa). Nie wywiązano się również z obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa, tj. informowania stron o przyczynach zwłoki w prowadzeniu spraw i wskazaniu

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie w procesach: odzysku R1 (wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii, w tym spalarnie odpadów przeznaczone do przetwarzania stałych odpadów komunalnych) lub unieszkodliwiania D10 (termiczne przekształcanie odpadów na lądzie).

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1592.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

nowego terminu ich załatwienia, a dotyczyło to również większości badanych przypadków (68%).

Marszałek na ogół prawidłowo sprawował kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem, przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie stosowania przepisów o ochronie środowiska. Odbywało się to m.in. poprzez weryfikację składanych przez te podmioty rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, jak i podejmowaniu stosownych działań w przypadku uzyskania informacji o nieprawidłowościach w ich działalności. Stwierdzono jednak przypadki naruszenia niektórych przepisów ustawy o odpadach, tj.:

- nie dokonywano w wymaganym terminie weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020 i 2021, złożonych przez 30 podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów (art. 77 ust. 1),
- nie podjęto działań wobec czterech podmiotów, które nie złożyły w terminie korekt sprawozdań o gospodarowaniu odpadami (art. 77 ust. 3 i art. 180a),
- nie podjęto działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec pięciu podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, które złożyły roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami po terminie określonym w ustawie (237ea ust. 2).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018-2023 (I kwartał), zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁸ zadania związane z przygotowaniem projektów pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz wydawaniem decyzji z zakresu gospodarki odpadami, a także zadania związane z przeprowadzaniem kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka, realizowane były przez Biuro Pozwoleń Środowiskowych Departamentu Ochrony Środowiska (dalej: Departament)⁹.

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 3/2022 Dyrektora Departamentu z 30 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowej struktury organizacyjnej Departamentu, dla ww. Biura przewidziano 14 etatów, w tym:

- etat kierownika Biura,
- pięć etatów dla stanowiska do spraw decyzji w zakresie gospodarki odpadami,
- trzy etaty dla stanowiska do spraw ochrony powietrza i ochrony przed hałasem,
- dwa etaty dla stanowiska do spraw pozwoleń zintegrowanych,

⁷ 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.

⁸ Uchwały Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 55/619/21/VI z 25 października 2021 r., 66/752/21/VI z 27 grudnia 2021 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz uchwała 18/190/22/VI Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

⁹ Biuro to oraz Biuro Gospodarowania Odpadami były nadzorowane przez jednego z zastępców Dyrektora Departamentu.

- dwa etaty dla stanowiska do spraw związanych z wydawaniem opinii w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wydawaniem pozwoleń zintegrowanych,
- etat pomocy administracyjnej.

Wprowadzenie danych do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: BDO) należało do pracowników zatrudnionych (cztery etaty) w Biurze Gospodarowania Odpadami wchodzące w skład Departamentu¹⁰.

Ponadto, sprawy związane z opłatami za korzystanie ze środowiska realizowało Biuro Opłat Środowiskowych. Szczegółowy opis zadań realizowanych przez poszczególnych pracowników ww. biur i stanowisk zawarto w zarządzeniach Dyrektora Departamentu¹¹, a zadania wynikające z ww. dokumentów przypisano w formie pisemnej pracownikom ww. biur.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w Biurze Gospodarowania Odpadami zatrudnionych było (wg stanu na 31 grudnia): w 2018 r. – sześciu, w 2019 r. i 2020 r. – po ośmiu, w 2021 r. – 10 i w 2022 r. – dziewięciu, a w 2023 r. (stan na 31 marca) – 10 pracowników.

W Biurze Pozwoleń Środowiskowych było to odpowiednio: osiem, 10, 12, 11, 11 i 13 osób, a w Biurze Opłat Środowiskowych – w 2018 r. i 2019 r. – po cztery osoby, a w pozostałych latach – po trzy osoby. Wg stanu na 31 marca 2023 r. spośród pracowników Biura Gospodarowania Odpadami dwie osoby posiadały wykształcenie wyższe zawodowe, pięć – wykształcenie magisterskie (II stopnia), a trzy – jednolite studia magisterskie. W Biurze Pozwoleń Środowiskowych było to odpowiednio: dwie, cztery i siedem osób, a w Biurze Opłat Środowiskowych – jedna, zero i dwie.

W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) łącznie 19 pracowników ww. biur uczestniczyło w szkoleniach dotyczących przepisów ochrony środowiska (sześć osób) i gospodarowania odpadami (13 osób).

W 2021 r. Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu przeprowadziło w Departamencie audyt dotyczący oceny funkcjonowania systemu wydawania decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami. W jego wyniku stwierdzono m.in., że wydawanie decyzji w zakresie gospodarki odpadami odbywało się dla spraw wszczętych w 2020 r. w sposób nieterminowy, a opóźnienia w tym zakresie wynikały z braków kadrowych i związanego z tym dużego obciążenia pracowników. Przeprowadzający audyt zalecili, w związku ze wzrostem liczby prowadzonych postępowań wynikającym ze zmiany stanu prawnego, zwiększenie zatrudnienia na stanowisku do spraw decyzji w zakresie gospodarowania odpadami.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że w grudniu 2022 r. „przeprowadzono czynności sprawdzające powyższego zadania audytowego, w wyniku których stwierdzono, że wskazane zalecenia zostały wdrożone”. Podał także, że w kontrolowanym okresie nie prowadzono sformalizowanych analiz związanych z oddziaływaniem na środowisko podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie, a bieżące analizowanie takich zagadnień, w tym wskazywanie napotykaných problemów i propozycji rozwiązań w celu usprawnienia i ulepszenia realizacji zadań, odbywało się poprzez spotkania z kierownikami Biur i ich pracownikami

(akta kontroli str. 3-272, 627-712)

¹⁰ W wyniku działań Dyrektora Departamentu (pismo do Marszałka z 25 lutego 2022 r., znak OŚ-S.0221.1.2022, w Biurze Pozwoleń Środowiskowych zwiększono zatrudnienie o dwa etaty na stanowisku do spraw decyzji w zakresie gospodarki odpadami i o dwa etaty na stanowisku do obsługi BDO w Biurze Gospodarowania Odpadami. Zmianę tę wprowadzono Zarządzeniem Nr 1/2022 Dyrektora Departamentu z 24 lutego 2022 r. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że podjęto działania o zwiększenie liczby stanowisk do obsługi BDO o jeden etat.

¹¹ Nr 1/2018 z 9 lutego 2018 r., nr 1/2019 z 9 października 2019 r., Nr 1/2021 z 14 czerwca 2021 r., Nr 1/2022 z 24 lutego 2022 r., Nr 2/2022 z 16 maja 2022 r. i Nr 3/2022 z 30 grudnia 2022 r.

1.2. W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) do Marszałka wpłynęły łącznie 23 wnioski o wydanie lub zmianę zezwoleń lub pozwoleń obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie w procesach R1 i D10 (po jednym w 2018 r., 2021 r. i 2022 r., dwa w 2019 r. i 18 w 2020 r.). Spośród nich 16 dotyczyło zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów (dwa w 2019 r. i 14 w 2020 r.), cztery – zmiany pozwolenia zintegrowanego (po jednym w 2018 r. i 2021 r. oraz dwa w 2020 r.) oraz po jednym – udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów (w 2020 r.), udzielenia pozwolenia zintegrowanego (w 2022 r.) i zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów (w 2020 r.). Marszałek w związku z tymi wnioskami podjął do 13 lipca 2023 r., następujące rozstrzygnięcia:

- w ośmiu przypadkach wydał decyzje udzielające zezwolenia lub pozwolenia (jedną w 2019 r. i siedem w 2020 r.), w tym: sześć zmieniających pozwolenie na wytwarzanie odpadów (pięć w 2020 r. i jedną w 2019 r.), decyzję zmieniającą pozwolenie zintegrowane (w 2020 r.) i decyzję zmieniającą zezwolenie na przetwarzanie odpadów (w 2020 r.);
- w trzech przypadkach stwierdził wygaśnięcie decyzji, przekazał wniosek do rozpatrzenia według właściwości lub umorzył postępowanie (dwa w 2020 r. i jeden w 2021 r.), w tym: w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów i w sprawie zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów¹² (oba w 2020 r.) oraz w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego¹³ (w 2021 r.);
- w 12 przypadkach wnioski nie zostały jeszcze rozpoznane (żadnego wniosku nie pozostawiono bez rozpoznania).

Liczba wniosków, które nie zostały rozpoznane z poszczególnych lat kontrolowanego okresu wynosiła: dziewięć z 2020 r. oraz po jednym z 2018 r., 2019 r. i 2022 r. (w sprawach zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów – jeden wniosek z 2019 r. i osiem z 2020 r., zmiany pozwolenia zintegrowanego – po jednym wniosku z 2018 r. i z 2020 r. oraz udzielenia pozwolenia zintegrowanego – jeden wniosek z 2022 r.).

W kontrolowanym okresie Marszałek wydał łącznie 13 decyzji w sprawie zezwoleń lub pozwoleń obejmujących procesy termicznego przekształcania odpadów w procesach R1 i D10¹⁴ (nie wydano decyzji odmawiających udzielenia lub zmiany zezwoleń lub pozwoleń). Z tego w¹⁵:

- 2019 r. i 2020 r. – po jednej decyzji wygaszającej wydaną decyzję na wniosek podmiotu,
- 2021 r. – pięć, w tym cztery stwierdzające wygaśnięcie pozwolenia na wytwarzanie odpadów i jedna umarzająca postępowanie o zmianę decyzji,
- 2022 r. – cztery, w tym trzy zmieniające pozwolenie na wytwarzanie odpadów i jedna o cofnięciu pozwolenia na wytwarzanie odpadów,
- 2023 r. – dwie, w tym jedna zmieniająca zezwolenie na przetwarzanie odpadów i jedna zmieniająca pozwolenie na wytwarzanie odpadów.

Z 13 decyzji, dziewięć wydanych zostało dla podmiotów prowadzących stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (jedna w 2019 r., cztery w 2021 r., trzy – w 2022 r. i jedna w I kw. 2023 r.).

Według stanu na koniec I kwartału 2023 r. w Urzędzie obowiązywało 20 decyzji udzielających zezwolenia lub pozwolenia obejmującego procesy termicznego

¹² Odpowiednio: przekazano według właściwości ze względu na planowaną wydajność instalacji do termicznego przekształcania odpadów i umorzono z powodu bezprzedmiotowości wniosku (wygaśnięcie decyzji).

¹³ Umorzono z powodu bezprzedmiotowości wniosku, co do którego wnioskodawca wskazał, że jego intencją było uzupełnienie wniosku, który został złożony wcześniej, a nie wszycanie nowego postępowania.

¹⁴ W tym dwie decyzje wygaszające wydane na wniosek podmiotu.

¹⁵ W 2018 r. nie wydano takich decyzji.

przekształcania odpadów (jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów, 16 pozwoleń na wytwarzanie odpadów łącznie z pozwoleniem na przetwarzanie odpadów i trzy pozwolenia zintegrowane). Spośród nich 13, udzielających pozwolenia na wytwarzanie odpadów wraz z pozwoleniem na ich przetwarzanie¹⁶, dotyczyło stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁷.

W latach 2018-2022 (według stanu 31 grudnia) dane te przedstawiały się następująco:

- 2018 r. – 25 decyzji, w tym: dwie udzielające zezwolenia na przetwarzanie odpadów, 21 udzielających pozwolenia na wytwarzanie odpadów i dwie udzielające pozwolenia zintegrowanego,
- 2019 r. – 26 decyzji, w tym odpowiednio: dwie, 21 i dwie,
- 2020 r. – 25 decyzji, w tym odpowiednio: dwie, 20 i trzy,
- 2021 r. – 20 decyzji, w tym odpowiednio: jedna, 16 i trzy,
- 2022 r. – 20 decyzji, w tym odpowiednio: jedna, 16 i trzy.

Decyzje obowiązujące w latach 2018 oraz 2020-2022 zostały wydane w latach poprzednich, natomiast obowiązująca od 2019 r. jedna decyzja została wydana 24 czerwca 2019 r. przez Starostę Olsztyńskiego (pozwolenie zintegrowane dla Egger Biskupiec Sp. z o.o. – dalej: spółka Egger)¹⁸. Spośród decyzji obowiązujących w latach 2018-2019, 18 dotyczyło stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. W 2020 r. obowiązywało 17 takich decyzji, a w latach 2021-2022 – 13.

(akta kontroli str. 273-280)

1.3. Badanie dokumentacji na próbie siedmiu postępowań, w wyniku których wydano decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, prowadzonych przez Marszałka w latach 2018-2023 (do końca I kwartału)¹⁹ wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach:

- wnioski były rzetelnie weryfikowane pod kątem zgodności z wymogami formalnymi, a w sytuacjach braków w tym zakresie, Marszałek zwracał się do wnioskodawców o ich uzupełnienie, wskazując, że niedotrzymanie terminu spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia²⁰, a stwierdzone braki dotyczyły m.in.:
 - dokumentów potwierdzających tytuł prawny do działek, na których miały być magazynowane odpady (sześć przypadków),
 - operatu ppoż. (dwa przypadki),
 - uzgodnienia z Państwową Strażą Pożarną (jeden),

¹⁶ Trzy z nich udzielały także pozwolenia na transport odpadów.

¹⁷ W trzech z pozostałych siedmiu przypadków, decyzje dotyczyły m.in.: instalacji do termicznego przekształcania odpadów zwierzęcych, unieszkodliwiania tkanki zwierzęcej z odzyskiem energii cieplnej i instalacji do termicznego przekształcania odpadów medycznych i weterynaryjnych. W jednym przypadku decyzja obejmowała pozwolenie na odpadów powstających w związku z eksploatacją instalacji do produkcji mebli z uwzględnieniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów (prowadzono postępowanie w sprawie zmiany tej decyzji na wniosek złożony Staroście Iławskiemu 14 października 2019 r. i przekazany wg właściwości Marszałkowi 13 marca 2020 r.) i w kolejnym przypadku, pozwolenie zintegrowane na prowadzenie instalacji do produkcji płyt drewnopochodnych – płyt wiórowych z urządzeniem do termicznego przekształcania odpadów innych niż niebezpieczne (prowadzono postępowanie w sprawie wydania nowego pozwolenia zintegrowanego).

¹⁸ W kompetencji Marszałka od 23 lutego 2021 r. postanowieniem NSA (III OW 7/21).

¹⁹ Pięć z nich dotyczyło zmiany decyzji udzielającej pozwolenia na wytwarzanie odpadów i zezwolenia na ich przetwarzanie (w tym cztery dotyczące stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji), jedno – pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem zezwolenia na ich przetwarzanie (dotyczyło stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji), a jedno – zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

²⁰ Ponadto, Marszałek zwracał się od wnioskodawców o przedstawienie dodatkowych informacji koniecznych do rozpatrzenia wniosku (dotyczyło to m.in. szczegółowych danych miejsc magazynowania odpadów, dostarczenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz o dokonanie opłaty skarbowej.

- danych o maksymalnej masie poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalnej łącznej masie wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie (trzy przypadki) i maksymalnej łącznej masie wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku (dwa przypadki),
 - danych o całkowitej pojemności instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów (cztery),
 - zaświadczenia o niekaralności (jeden),
 - decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jeden);
- Marszałek spełnił wymogi związane w rozpatrzeniem wniosku i wydaniem decyzji określone w ustawie o odpadach, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹ oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²² (dalej: Prawo ochrony środowiska), tj.:
 - wystąpił do właściwego dla sprawy wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, o wydanie opinii dotyczącej zmiany decyzji i uzyskał od nich pozytywne opinie,
 - wystąpił do WIOŚ i właściwego dla sprawy Komendanta Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendanta PSP) z wnioskami o przeprowadzenie kontroli wskazanych we wnioskach miejsc magazynowania i przetwarzania odpadów,
 - zapewnił udział swojego przedstawiciela w ww. kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ,
 - uzyskał postanowienia WIOŚ w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska oraz postanowienia właściwego dla sprawy Komendanta PSP w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony ppoż. i w zakresie zgodności z warunkami ochrony ppoż. zawartych w operacie ppoż.,
 - wydał postanowienia określające wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego obowiązku usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku oraz ustalił, że postanowienia te są prawomocne,
 - ustalił, że zabezpieczenie roszczeń zostało ustanowione zgodnie z wydanym postanowieniem,
 - ustalił, czy wnioskodawca uiścił wymaganą opłatę skarbową za zmianę decyzji,
 - w przypadku dotyczącym instalacji do termicznego przetwarzania odpadów uzyskał świadectwo stwierdzające kwalifikacje kierownika spalarni odpadów w zakresie gospodarowania odpadami, wypełnił określone w art. 42 ust. 7 ustawy o odpadach obowiązki informacyjne w zakresie zamieszczenia w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku dotyczącym zmiany decyzji uwzględniającej termiczne przetwarzanie odpadów oraz zapewnił możliwość udziału społeczeństwa (w sześciu przypadkach postępowanie dotyczyło podmiotów, do których miały zastosowanie przepisy art. 163 ust. 3 ustawy o odpadach).

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

Wszystkie podmioty, na wniosek których prowadzono badane postępowania, wpisano do prowadzonej przez Marszałka BDO. W żadnym z badanych przypadków organizacje społeczne nie wystąpiły z żądaniem dopuszczenia do udziału w postępowaniu i nie wystąpiły z wnioskami i skargami dotyczącymi prowadzonych postępowań.

Czas wydania decyzji zmieniającej (liczony od złożenia w Urzędzie wniosku o zmianę decyzji lub przekazania wniosku według właściwości) wynosił od 755 do 1206 dni²³. Natomiast czas przesłania wnioskodawcy pierwszego wezwania do uzupełnienia wniosku wyniósł od 23 do 292 dni²⁴. Podczas prowadzenia ww. postępowań. Marszałek wielokrotnie informował wnioskodawców o niezalutwieniu sprawy w terminie ze względu na jej skomplikowany charakter i wyznaczał nowy termin jej zalutwienia. Działania takie przedłużały prowadzone postępowania od 103 do 617 dni.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że najistotniejszymi problemami związanymi z prowadzeniem w latach 2018-2023 (do końca I kwartału) postępowań dotyczących gospodarowania odpadami, w tym poprzez ich termiczne przekształcanie, były m.in.:

- zmiana przepisów w 2018 r., nakładająca na Marszałka szereg nowych obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami i związany z nią ponad dwukrotny wzrost liczby prowadzonych w tym zakresie spraw,
- brak środków finansowych z budżetu państwa na realizację rządowych zadań zleconych w zakresie wydawania decyzji z zakresu gospodarki odpadami,
- znaczny stopień skomplikowania spraw i często niska jakość merytoryczna składanych wniosków, co powodowało wydłużanie prowadzonych postępowań,
- duża rotacja pracowników Departamentu (odejścia z pracy, urlopy macierzyńskie i wychowawcze) i problemy z pozyskaniem nowych pracowników, a także długi czas ich przygotowania do samodzielnego wypełniania obowiązków (do dwóch lat),
- ograniczenia w funkcjonowaniu Departamentu spowodowane pandemią COVID-19,
- niska jakość systemu BDO – nadmierne skomplikowanie (skutkujące m.in. błędami w informacjach umieszczanych przez przedsiębiorców), pełnienie funkcji informacyjnej, bez należytego uwzględnienia funkcji informatycznych, które umożliwiłyby pracownikom Departamentu szybsze weryfikowanie umieszczanych w nim informacji²⁵.

(akta kontroli str. 281-314, 627-740)

1.4. Według stanu na 5 września 2018 r. w kompetencjach Marszałka znajdowało się 25 podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów. Do 5 marca 2020 r. Marszałek otrzymał od 18 spośród ww. podmiotów wnioski o zmianę tych decyzji (na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁶). Ponadto, w maju 2021 r. Prezydent Olsztyna przekazał Marszałkowi, według właściwości, złożony w ustawowym terminie wniosek podmiotu, dla którego był organem wydającym taką decyzję²⁷.

Do 27 lipca 2023 r. Marszałek, w wyniku postępowań prowadzonych w związku z ośmioma spośród ww. 19 wniosków, wydał siedem decyzji zmieniających decyzje

²³ Dla poszczególnych decyzji było to odpowiednio: 755, 972, 1008, 1031, 1050, 1051 i 1206 dni.

²⁴ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 23, 95, 131, 269, 282, 283 i 292 dni.

²⁵ Np. brak możliwości podglądu całego rocznego sprawozdania o gospodarowaniu odpadami i zrobienia jego wydruku i raportowania danych.

²⁶ Dz. U z 2018 r. poz. 1592, ze zm.

²⁷ Obowiązek złożenia wniosku o zmianę decyzji nie dotyczył spółki Egger, dla której decyzję dotyczącą termicznego przetwarzania odpadów wydano w 2019 r., z uwzględnieniem wymogów znowelizowanej ustawy o odpadach.

dotyczące termicznego przekształcania odpadów²⁸ i jedną decyzję umarzającą postępowanie. W przypadku pozostałych 11 wniosków, postępowania wszczęte przez Marszałka nie zostały zakończone do 27 lipca 2023 r.

Badanie postępowań w sprawie rozpatrzenia ww. 11 wniosków i wniosku, w wyniku którego wydano decyzję umarzającą postępowanie, wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach Marszałek przesłał wnioskodawcom potwierdzenie przyjęcia wniosku, wystąpił do nich o jego uzupełnienie oraz o dodatkowe informacje dotyczące wytwarzania i przetwarzania przez nich odpadów. Informował także wnioskodawców o przyczynach niezakończonych sprawy w terminie oraz nowym terminie jej załatwienia (w żadnym z ww. przypadków wnioskodawcy nie skorzystali z prawa do wniesienia ponaglenia). Czas trwania niezakończonych do 27 lipca 2023 r. postępowań w sprawie zmiany decyzji (liczony od złożenia wniosku lub daty przekazania sprawy według właściwości) wynosił od 790 do 1786 dni²⁹. Czas wystosowania przez Marszałka pierwszego wezwania do uzupełnienia złożonych wniosków (liczony od dnia ich złożenia lub daty przekazania sprawy według właściwości) wynosił od 17 do 350 dni³⁰. Dla postępowania, w wyniku którego wydano decyzję umarzającą, czas jego trwania (liczony od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji) wyniósł 1056 dni, a czas przesłania pierwszego wezwania do uzupełnienia wniosku – 268 dni.

W trakcie ww. 12 postępowań Marszałek wielokrotnie informował wnioskodawców o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy ze względu na jej skomplikowany charakter i wyznaczał nowy termin jej załatwienia. Działania takie przedłużały termin postępowania nawet o 457 dni.

W przypadku 13 z ww. 19 postępowań Marszałek nie zawsze informował w latach 2020-2021 strony tych postępowań o przyczynach zwłoki w ich prowadzeniu i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Marszałek nie otrzymał natomiast do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę decyzji od czterech spośród ww. 25 podmiotów, w związku z tym, we wszystkich tych przypadkach wydał w sierpniu 2021 r. decyzje wygaszające pozwolenia lub zezwolenia. Ponadto, w 2019 r. i 2020 r. wydał decyzje wygaszające na wnioski złożone przez dwa, spośród ww. 25 podmiotów przetwarzających termicznie odpady.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że w przypadku podmiotów, dla których wydane decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów wygasły z mocy prawa lub zostały wygaszone na ich wniosek, prowadzono weryfikację składanych przez nie sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, sprawdzając czy nie wykazują one działalności w tym zakresie. Podał, że nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 281-358, 627-654)

1.5. W kompetencji Marszałka, według stanu na 3 grudnia 2019 r., znajdowały się trzy podmioty posiadające pozwolenie zintegrowane obejmujące termiczne przekształcanie odpadów³¹. Pierwszy z tych podmiotów (spółka Egger) posiadał pozwolenie zintegrowane wydane 24 czerwca 2019 r. przez Starostę Olsztyńskiego, dostosowane przez organ wydający decyzję do wymogów określonych w konkluzji BAT. Drugi podmiot (Indykpol S. A.) dysponował instalacją do termicznego przekształcania tkanki zwierzęcej, nieprzetwarzającą odpadów innych niż niebezpieczne, o dobowej wydajności dwóch ton, a wymogi ww. konkluzji, dotyczyły instalacji unieszkodliwiania lub odzysku odpadów innych niż niebezpieczne

²⁸ Wyniki badania postępowań w sprawie ww. siedmiu wniosków opisano w punkcie 1.3 wystąpienia.

²⁹ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 790, 1238, 1231, 1239 (trzy postępowania), 1240, 1241, 1242 (dwa postępowania) i 1786.

³⁰ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 17, 24, 108, 109, 184, 209, 266, 280, 282, 331 i 350 dni.

³¹ Jeden z nich posiadał pozwolenie wydane przez Marszałka, a pozostałe dwa, odpowiednio, przez Starostę Olsztyńskiego i Prezydenta Olsztyna.

o wydajności przekraczającej trzy tony na dobę. Trzeci podmiot (Energoutil Sp. z o.o.) złożył 25 maja 2018 r. wniosek o zmianę decyzji obejmującej termiczne przekształcanie odpadów, a postępowanie w tej sprawie, uwzględniające wymogi ww. konkluzji, nie zostało zakończone do 27 lipca 2023 r.³²

(akta kontroli str. 281-314, 359-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 13 z 19 prowadzonych w latach 2020-2023 (do końca I kwartału) postępowaniach w sprawie zmiany decyzji obejmującej termiczne przekształcanie odpadów (na podstawie art. 14 ust. 1 ww. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw)³³, Marszałek nie zawsze informował w latach 2020-2021 strony tych postępowań o przyczynach zwłoki w ich prowadzeniu i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie art. 36 Kpa.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że zawiadomienia takie nie były wysyłane z uwagi na braki kadrowe i związane z tym duże obciążenie pracą pracowników Departamentu.

(akta kontroli str. 281-314, 627-654)

2. W trakcie 14 spośród 19 ww. postępowań, prowadzonych przez Marszałka w latach 2020-2023 (do końca I kwartału)³⁴, występowały długie okresy niepodjęcia przez Departament działań mających na celu załatwienie sprawy, sięgające w skrajnych przypadkach od 404 do 737 dni³⁵. Ponadto, spośród ww. 19 postępowań, w sześciu, niezakończonych na dzień 27 lipca 2023 r., czas od wpłynięcia do Urzędu wniosku o zmianę decyzji obejmującej termiczne przekształcanie odpadów do wystosowania do podmiotu składającego wniosek wezwania do jego uzupełnienia wynosił w skrajnych przypadkach ponad sześć miesięcy, tj. od 184 do 350 dni, a w kolejnych trzech, zakończonych wydaniem decyzji, od 282 do 292 dni. Miało to wpływ na wydłużenie czasu załatwienia sprawy, które, zgodnie z wymogiem art. 35 §1 Kpa, powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że prowadzono wówczas szczegółową analizę merytoryczną złożonych wniosków.

Zdaniem NIK należy jednak zaznaczyć, że 13 spośród ww. 14 postępowań dotyczyło wniosków złożonych przez przedsiębiorstwa prowadzące stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w przypadku których zakres zmian nie uzasadniał tak długich okresów prowadzenia szczegółowych analiz. Należy przy tym zauważyć, że osiem z 14 ww. postępowań, mimo złożenia przez przedsiębiorców wniosków w terminie do 5 marca 2020 r., nie zostało zakończonych do 27 lipca 2023 r.³⁶, a pozostałe sześć zakończono wydaniem decyzji w terminach od 972 do 1206 dni od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 281-358, 627-654)

³² Długotrwałość postępowania wynikała m.in. z rozbudowy wniosku o kolejną linię spalania odpadów i konieczność wyjaśnienia specjalistycznych informacji dotyczących funkcjonowania obu linii.

³³ Sprawy nr: OŚ-GO.7243.17.2020, OŚ-GO.7243.19.2020, OŚ-GO.7243.22.2020, OŚ-GO.7243.29.2020, OŚ-GO.7243.33.2020, OŚ-GO.7243.34.2020, OŚ-GO.7243.37.2020, OŚ-GO.7243.27.2020, OŚ-GO.7243.13.2019, OŚ-GO.7243.32.2020, OŚ-GO.7243.20.2020, OŚ-GO.7243.16.2020 i OŚ-GO.7243.31.2020.

³⁴ Sprawy nr: OŚ-GO.7243.17.2020, OŚ-GO.7243.30.2020, OŚ-GO.7243.19.2020, OŚ-GO.7243.22.2020, OŚ-GO.7243.29.2020, OŚ-GO.7243.33.2020, OŚ-GO.7243.37.2020, OŚ-GO.7243.27.2020, OŚ-GO.7243.41.2020, OŚ-GO.7243.59.2020, OŚ-GO.7243.32.2020, OŚ-GO.7244.20.2020, OŚ-GO.7243.31.2020 i OŚ-GO.7243.13.2019.

³⁵ Bez czasu liczonego od wpłynięcia wniosku do skierowania do wnioskodawcy pierwszego wezwania do jego uzupełnienia.

³⁶ Data przeprowadzenia badania dotyczącego postępowań w sprawie zmian decyzji obejmujących termiczne przekształcanie odpadów.

Marszałek dostosował strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących gospodarowanie odpadami w postaci ich termicznego przekształcania, a także zwiększył stan zatrudnienia w związku ze wzrostem liczby prowadzonych w tym zakresie postępowań. Działania te, w świetle okoliczności związanych m.in. ze zmianą w 2018 r. przepisów ustawy o odpadach, tj. nałożeniem na Marszałka nowych obowiązków skutkujących ponad dwukrotnym wzrostem liczby spraw prowadzonych w tym zakresie oraz dużą rotacją pracowników Departamentu, okazały się jednak nie w pełni skuteczne. Stwierdzono wprawdzie, że przy wydawaniu decyzji przestrzegano przepisów określających tryb procedowania w sprawach tego rodzaju, jednak w większości badanych postępowań (89%) stwierdzono długie okresy niepodjęcia działań mających na celu załatwienie spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 §1 Kpa), a także przypadki nieinformowania stron tych postępowań o przyczynach zwłoki w ich prowadzeniu i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).

2. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie

Opis stanu faktycznego

2.1. Departament posiadał plany kontroli na lata 2018-2023, w których przewidziano przeprowadzenie, m.in. przez Biuro Gospodarowania Odpadami, kontroli nie wskazanych z nazwy podmiotów:

- prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem, zbieraniem i przetwarzaniem odpadów (według potrzeb, minimum po 10 kontroli w latach 2018-2021 oraz 15 kontroli w latach 2022-2023),
- posiadających decyzje z zakresu gospodarki odpadami wydane przez Marszałka (według potrzeb, minimum po 10 kontroli w latach 2018-2021 i po trzy w latach 2022-2023),
- stacji demontażu pojazdów i punktów zbierania pojazdów (według potrzeb, minimum po pięć kontroli w każdym roku).

W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) wydane przez Marszałka decyzje dotyczące termicznego przekształcania odpadów posiadało łącznie 26 podmiotów (w tym 18 stacji demontażu pojazdów). W ww. okresie skontrolowano siedem takich podmiotów, tj. 27% ich ogólnej liczby (sześć z nich jednokrotnie i jeden – trzykrotnie³⁷). W 2018 r. przeprowadzono dwie kontrole, w 2019 r. – trzy, w 2021 r. – jedną i w 2022 r. – trzy. Nie wystąpiły przypadki utrudniania lub udaremnienia przeprowadzenia kontroli. Wszystkie dziewięć przeprowadzonych kontroli było kontrolami planowymi.

W wyniku ośmiu kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wymogów określonych w wydanych przez Marszałka decyzjach. Dotyczyły one m.in.: błędów w prowadzeniu dokumentacji dotyczącej gospodarowania odpadami (sześć kontroli), niewłaściwego magazynowania odpadów (pięć), realizowania procesów technologicznych niezgodnie z wymogami określonymi w decyzji dotyczącej przetwarzania i wytwarzania odpadów (pięć), niezgodności i braków w sprawozdaniach z gospodarowania odpadami (cztery) oraz przetwarzania niektórych odpadów bez wymaganego zezwolenia (dwie). W przypadku pięciu kontroli, o ich wynikach poinformowano WIOŚ i przekazano do jego dyspozycji kopie protokołów kontroli³⁸,

³⁷ W 2019 r., 2021 r. i 2022 r.

³⁸ W dwóch przypadkach WIOŚ przeprowadził kontrole, podczas których nie stwierdzono nieprawidłowości, w kolejnych dwóch – poinformował, że ze względu na dużą liczbę kontroli otrzymane informacje będą sukcesywnie weryfikowane podczas działań kontrolnych, a w jednym przypadku brak było informacji o podjętych działaniach.

w przypadku jednej – wezwano przedsiębiorcę do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości. W przypadku pozostałych dwóch kontroli (dotyczących tego samego przedsiębiorcy) po uprzednim wezwaniu do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości, wszczęto postępowanie zakończone wydaniem w październiku 2022 r. decyzji o cofnięciu, bez odszkodowania, pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Przedsiębiorca odwołał się od tej decyzji do Ministra Klimatu i Środowiska, który w marcu 2023 r. uchylił decyzję Marszałka i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia³⁹.

Ponadto, w latach 2018-2022 przeprowadzono kontrole trzech podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, dotyczące prawidłowości naliczania opłat za korzystanie ze środowiska (dwa z nich były kontrolowane w 2018 r., a jeden z nich dwukrotnie w 2022 r.). W przypadku jednego z ww. podmiotów stwierdzono błąd w ustalaniu wielkości emisji z emitora, co skutkowało błędnym wyliczeniem wielkości rzeczywistej emisji⁴⁰.

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z działalności kontrolnej Urzędu za lata 2018-2022, przyczynami niewykonania przez Departament Ochrony Środowiska planu kontroli były w:

- 2018 r. – trudności kadrowe i zbyt mała liczba pracowników posiadających doświadczenie niezbędne do samodzielnego przeprowadzania kontroli oraz obciążenie spowodowane obowiązkami związanymi z wprowadzaniem danych do bazy BDO,
- 2019 r. – problemy kadrowe związane z długotrwałymi zwolnieniami i urlopami oraz prowadzenie akcji informacyjnej dotyczącej korzystania z bazy BDO,
- 2020 r. i 2021 r. – ograniczenia spowodowane stanem pandemii COVID-19,
- 2022 r. – ograniczenia spowodowane stanem zagrożenia epidemicznego oraz „duża rotacja pracowników” skutkująca brakiem osób o kompetencjach niezbędnych do przeprowadzania kontroli.

Analiza dwóch, spośród dziewięciu ww. postępowań kontrolnych dotyczących podmiotów przetwarzających termicznie odpady, przeprowadzonych w grudniu 2018 r. i w grudniu 2019 r., wykazała m.in., że w obu przypadkach:

- wytypowanie podmiotu do kontroli nastąpiło na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (określono je jako duże),
- pracownicy Departamentu Ochrony Środowiska przeprowadzający kontrolę posiadali stosowne upoważnienia wydane przez Marszałka,
- kontrole zostały poprzedzone przesłaniem przedsiębiorcom, zgodnie z wymogami art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴¹, zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli wraz z wykazem dokumentów niezbędnych do jej przeprowadzenia,
- czynności kontrolne zostały udokumentowane protokołami, które przekazano WIOŚ (odpowiednio po dwóch i sześciu miesiącach po ich podpisaniu),

³⁹ Wg stanu na dzień 21 lipca 2023 r., Marszałek wezwał przedsiębiorcę do udzielenia informacji o podjętych działaniach służących wyeliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości oraz przedstawienia dowodów potwierdzających ich usunięcie.

⁴⁰ Zobowiązano przedsiębiorcę do przedłożenia korekty wykazu zawierającego zbiorcze zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości opłat należnych za lata 2019-2020, przy uwzględnieniu opłat za emisję nieorganizowaną z procesów malowania oraz emisję z procesów przeladunku oleju napędowego.

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

- w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości⁴², a w jednym przypadku (kontrola z 2018 r.) uzyskano od kontrolowanego przedsiębiorcy odpowiedź na uwagi i wnioski zawarte w protokole kontroli wraz informacją o usunięciu nieprawidłowości lub działaniach podjętych w celu ich usunięcia,
- w trakcie kontroli nie korzystano z pomocy rzeczoznawców, a w czynnościach kontrolnych nie uczestniczyli przedstawiciele innych organów.

W obu analizowanych przypadkach Marszałek otrzymał od WIOŚ informacje o podjętych przez niego działaniach dotyczących skontrolowanych podmiotów. W jednym, dotyczącym kontroli przeprowadzonej przez Marszałka w grudniu 2018 r., WIOŚ przekazał informację o niestwierdzeniu nieprawidłowości w wyniku własnego postępowania kontrolnego w listopadzie 2018 r., a w drugim, dotyczącym kontroli przeprowadzonej przez Marszałka w grudniu 2019 r. – poinformował, że z uwagi na dużą liczbę prowadzonych kontroli, wskazane przez Marszałka informacje „będą sukcesywnie weryfikowane podczas działań kontrolnych, prowadzonych w ramach posiadanych kompetencji”.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że nie pozyskiwano informacji o podejmowanych przez WIOŚ działaniach będących reakcją na przekazane przez Departament wyniki kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu. Stwierdził, że Marszałek nie ma obowiązku „prowadzenia nadzoru nad innymi organami w zakresie realizowania przez nie zadań własnych”. Dyrektor wyjaśnił również, że gospodarowanie odpadami na terenie województwa warmińsko-mazurskiego prowadzi obecnie 18 931 podmiotów, a wydane przez Marszałka decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów stanowią mniej niż 10% wszystkich wydanych przez niego decyzji dotyczących gospodarowania odpadami (około 300). Stwierdził, że w związku z tym nie ma możliwości skontrolowania wszystkich podmiotów, których one dotyczą, a doboru podmiotów do kontroli dokonuje się według kryteriów określonych w dokumencie „Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności gospodarczej”⁴³. Wyjaśnił także, że protokoły przeprowadzonych przez Departament kontroli były przesyłane innym organom w celu podjęcia przez nie działań wynikających z ich kompetencji, a w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie kompetencji Marszałka, tj. dotyczących głównie sprawozdawczości, weryfikacji zaleceń pokontrolnych dokonywano poprzez analizowanie korekt sprawozdań i wpisów do BDO, dokonywanych przez przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 366-544, 604-623, 637-654)

⁴² U przedsiębiorcy kontrolowanego w 2018 r. stwierdzono m.in., że: wstępne przetwarzanie złomu odbywało się bez wymaganej decyzji, zakład nie posiadał aktualnej decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie do miejskiej kanalizacji deszczowej mieszaniny odcieków wodnych oraz wód opadowych i roztopowych, na niektórych formularzach przyjęcia odpadów brak było określenia rodzaju produktu, z którego powstał odpad, źródła pochodzenia i danych potwierdzających tożsamość osoby przekazującej odpad, błędnie określono kod odpadów przekazywanych podmiotowi zewnętrznemu, usuwanie płynów eksploatacyjnych odbywało się na zewnątrz hal demontażu, niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 28.07.2005 r., czynniki chłodnicze z pojazdów w 2017 r. nie były usuwane przez uprawnione podmioty oraz nie zaewidencjonowano wytwarzania odpadu o kodzie 14 06 01, co mogło świadczyć o uwalnianiu do atmosfery gazów cieplarnianych, nie wykazano wytwarzania wielu rodzajów odpadów, wśród których znajdują się odpady niebezpieczne, w części kart przekazania odpadów nie wskazano procesu przetwarzania, a odpady zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego były magazynowane na placu, niezgodnie z przepisami. U przedsiębiorcy skontrolowanego w 2019 r. stwierdzono m.in.: brak ewidencji odpadu o kodzie 16 01 20 (szkło) ujętego w sprawozdaniu za 2018 r., niewykazanie wytwarzania wielu rodzajów odpadów, wśród których znajdują się odpady niebezpieczne, zanieczyszczenie podłogi w hali demontażu substancjami ropopochodnymi, co świadczyło o nieprawidłowym prowadzeniu osuszania pojazdów i brak wpisu w rejestrze.

⁴³ Były to m.in.: rodzaj prowadzonej działalności z uwzględnieniem jej niekontrolowania w ciągu ostatnich trzech lat, nieprzedkładanie lub nieterminowe przedkładanie przez przedsiębiorcę wymaganych przepisami prawa sprawozdań i informacji, wątpliwości w zakresie danych zawartych w takich sprawozdaniach i informacjach, uzyskane informacje o nieprawidłowościach w gospodarowaniu odpadami, nieprzeprowadzenie kontroli w ciągu ostatnich 10 lat i wybór losowy spośród podmiotów znajdujących się w bazie.

2.2. Do składnia Marszałkowi sprawozdań z gospodarowania odpadami za lata 2018-2022, w zakresie termicznego przetwarzania odpadów, zobowiązanych było łącznie 70 podmiotów (w tym trzy biogazownie i 18 stacji demontażu pojazdów)⁴⁴. Z tego: za 2018 r. i 2019 r. po 62 podmioty, za 2020 r. - 59, za 2021 r. - 50 i za 2022 r. - 47⁴⁵.

Z obowiązku terminowego złożenia ww. sprawozdań wywiązało się za rok: 2018 r. - 49 podmiotów (79%), 2019 - 55 podmiotów (89%), 2020 - 54 podmioty (92%), 2021 r. - 48 podmiotów (96%) i 2022 r. - 46 podmiotów (98%).

Marszałek otrzymał po terminie sprawozdania za rok: 2018 - od 13 podmiotów (w tym 11 złożonych bez wezwania do złożenia sprawozdania i dwa po uprzednim wystosowaniu przez Marszałka takiego wezwania), 2019 - od siedmiu podmiotów (wszystkie bez wezwania), 2020 - od czterech podmiotów (wszystkie bez wezwania) i 2021 - od jednego podmiotu (bez wezwania). Opóźnienia w złożeniu sprawozdań przez podmioty, do których nie wystosowano ww. wezwań, wynosiły od jednego do 226 dni. Ponadto, do Marszałka wpłynęło 21 marca 2022 r., z naruszeniem ustawowego terminu złożenia, sprawozdanie podmiotu, który zakończył działalność 31 lipca 2021 r.

Do dnia 2 sierpnia 2023 r. Marszałek nie otrzymał sprawozdań od dwóch podmiotów. Pierwszy z nich nie złożył sprawozdań za lata 2019 i 2020 (w obu przypadkach Marszałek wystosował 30 czerwca 2022 r. wezwania do złożenia sprawozdania), a drugi - za 2022 r. (11 lipca 2023 r. wysłano zobowiązanie do złożenia sprawozdania). Marszałek dokonywał weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, wystosowując do składających je podmiotów wezwania do złożenia korekty błędów w przekazanych danych. Wezwania takie dotyczące korekty sprawozdań za 2019 r. wysłano 32 podmiotom, za 2020 r. - 26 podmiotom, za 2021 r. - 18 podmiotom i za 2022 r. - 12 podmiotom.

W przypadku sprawozdań o gospodarowaniu odpadami składanych drogą elektroniczną, przeprowadzenie ich weryfikacji dokumentowano poprzez zamieszczanie informacji w systemie BDO. Natomiast w przypadku sprawozdań złożonych w formie papierowej, Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że dokumentowania działań weryfikujących ich treść dokonywano poprzez umieszczenie na nich pieczęci lub odręcznej adnotacji oraz daty i parafy osoby dokonującej weryfikacji.

Analiza czterech spośród ww. sprawozdań, złożonych przez cztery podmioty⁴⁶ (po dwa sprawozdania za 2019 r. i 2020 r.), wykazała m.in., że trzy podmioty złożyły sprawozdania w terminie, a jeden złożył je 138 dni po terminie określonym w ustawie o odpadach (z tego tytułu wobec podmiotu do 9 sierpnia 2023 r. nie podjęto dodatkowych działań). W każdym analizowanym przypadku Marszałek występował o dokonanie korekty sprawozdania, z tego w dwóch przypadkach dotyczyła ona danych związanych z termicznym przekształcaniem odpadów. W trzech przypadkach podmioty składające sprawozdanie wykazały termiczne przekształcanie odpadów, a ich kody były zgodne z kodami odpadów zapisanymi w decyzji uwzględniającej taki sposób ich przetwarzania. Natomiast jeden podmiot nie wykazał termicznego przekształcania odpadów w ciągu roku, którego dotyczyło sprawozdanie.

⁴⁴ Z tego 49 podmiotów, dla których organem wydającym decyzję był starosta, prezydent miasta lub wojewoda (jeden przypadek).

⁴⁵ W 2018 r. i 2019 r. - 41 podmiotów, którym decyzję wydał starosta, prezydent miasta lub wojewoda, w 2020 r. - 40 podmiotów, którym decyzję wydał starosta lub prezydent miasta, w 2021 r. - 34 i w 2022 r. - 31 takich podmiotów.

⁴⁶ Dwa z tych podmiotów posiadały pozwolenia zintegrowane, jeden - pozwolenie na wytwarzanie odpadów powstających w związku z eksploatacją instalacji do termicznego przekształcania odpadów medycznych i weterynaryjnych i zezwolenie na przetwarzanie tych odpadów w procesie unieszkodliwiania D10, a jeden - pozwolenie na wytwarzanie odpadów i zezwolenie na ich przetwarzanie.

W dwóch sprawozdaniach wystąpiły niezgodności z warunkami decyzji udzielającej pozwolenia na ich przetwarzanie dotyczące masy przekształconych termicznie odpadów. W jednym sprawozdaniu za 2020 r. dotyczyło to dwóch rodzajów odpadów (02 01 02⁴⁷ – wykazano masę 722,1 Mg przy dopuszczonej decyzją masie 400 Mg oraz 02 02 04⁴⁸ – odpowiednio 4 403 Mg i 2 500 Mg), w drugim natomiast, za 2019 r. – jednego rodzaju odpadu (18 01 09⁴⁹ – odpowiednio 4,1 Mg i 2 Mg).

W pierwszym przypadku Marszałek wezwał 4 listopada 2021 r. podmiot składający sprawozdanie do złożenia jego korekty, m.in. w zakresie uzupełnienia informacji o unieszkodliwionych odpadach w instalacjach lub urządzeniach, w odniesieniu do odpadów przetwarzanych w procesie D10, a korektę sprawozdania złożono 10 listopada 2021 r. Po stwierdzeniu kolejnych błędów w sprawozdaniu, wezwanie takie ponowiono 17 lipca 2023 r. i 3 sierpnia 2023 r. Marszałek otrzymał kolejną korektę sprawozdania (do 9 sierpnia 2023 r. nie została ona jeszcze ostatecznie zweryfikowana). Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że nie podjęto dodatkowych działań wobec ww. podmiotu, ponieważ złożona przez niego kolejna wersja sprawozdania za 2020 r. także wymaga korekty i będzie on kolejny raz wzywany do jej skorygowania.

W drugim przypadku, Marszałek dwukrotnie wezwał podmiot składający sprawozdanie do dokonania jego korekty – 30 listopada 2021 r. i 11 maja 2022 r. W odpowiedzi na wezwanie z 2021 r. podmiot złożył Marszałkowi 16 grudnia 2021 r. wniosek o przedłużenie terminu złożenia korekty sprawozdania, czego dokonał 30 maja 2022 r. Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że wobec ww. podmiotu nie podjęto żadnych, dodatkowych działań ponieważ przekroczenie ilości przetworzonych odpadów nie zwiększyło wpływu na środowisko użytkowanej przez ten podmiot instalacji⁵⁰. Podał, że zapisane w zezwoleniach ilości przetwarzanych odpadów wynikają z założeń czynionych na etapie składania wniosku o wydanie zezwolenia, a w przypadkach ich przekroczenia podmioty występują o zmianę decyzji.

Ww. przedsiębiorca decyzją Marszałka wydaną 30 marca 2022 r., zmieniającą pozwolenie, uzyskał zgodę na zmianę ilości wskazanego w sprawozdaniu odpadu 18 01 09.

(akta kontroli str. 545-603, 627-654)

2.3. W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) wpływające do Departamentu pisma, klasyfikowane zgodnie z wymogami Kpa jako skargi i wnioski, rejestrowane były przez ten Departament w spisie skarg i wniosków, prowadzonym w formie papierowej i elektronicznej. Natomiast, pozostałe informacje rejestrowano w spisach spraw, a pisma związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi włączano do akt sprawy.

W ww. okresie do Departamentu Ochrony Środowiska wpłynęła jedna skarga dotycząca działań Marszałka związanych z podmiotami posiadającymi zezwolenia i pozwolenia dotyczące termicznego przekształcania odpadów (w 2021 r.) oraz 27 informacji dotyczących działalności takich podmiotów⁵¹: po jednej w 2018 r.

⁴⁷ Odpadowa tkanka zwierzęca.

⁴⁸ Osady z zakładowych oczyszczalni ścieków.

⁴⁹ Leki inne niż wymienione w 18 01 08.

⁵⁰ Dyrektor zwrócił również uwagę na fakt, że podmiot ten posiada jedyną w województwie warmińsko-mazurskim instalację do spalania odpadów medycznych, a jej wydajność była wówczas mniejsza niż wytwarzana na terenie tego województwa masa tego rodzaju odpadów. Stwierdził również, że odpady zakaźne medyczne muszą być przetwarzane na terenie województwa, w którym zostały wytworzone, ponieważ ich transport na duże odległości jest niezasadny z sanitarnego i środowiskowego punktu widzenia. Jego zdaniem, działania prowadzące do nałożenia sankcji finansowych stosowane są w pierwszej kolejności do podmiotów, które uchylają się od wykonywania obowiązków lub prowadzą działania mogące skutkować zanieczyszczeniem środowiska.

⁵¹ Spośród nich dziewięć dotyczyło spółki Egger, cztery – Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o. o., dwie – firmy AUTO-COMPLEX, a pozostałych 12 – innych 12 podmiotów.

i 2019 r., dwie w 2020 r., po dziewięć w 2021 r. i 2022 r. oraz pięć do końca I kwartału 2023 r. Spośród nich 20 informacji przekazał WIOŚ (w tym 17 dotyczyło wyników przeprowadzonych kontroli⁵², a trzy – wystosowanych wezwań do usunięcia stwierdzonych naruszeń), trzy przekazało Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dotyczyły weryfikacji i uzupełnienia sprawozdań z gospodarowania odpadami), a jedną – Urząd Gminy w Gietrzwałdzie (dotyczyła prośby o przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy prowadzącego działalność polegającą na zbieraniu pojazdów). Z pozostałych trzech informacji, dwie złożyły stowarzyszenia i jedną osoba fizyczna (wszystkie dotyczyły ew. nieprawidłowości w działalności spółki Egger).

Analiza trzech spośród powyższych spraw, tj. dotyczących skargi i dwóch informacji wykazała m.in., że:

- 7 czerwca 2021 r. do Urzędu wpłynęła adresowana do Ministra Klimatu i Środowiska skarga Stowarzyszenia Ekologicznego Warto Być na działania Marszałka dotyczące niezastosowania przepisów art. 292 i art. 293 Prawa Ochrony Środowiska w związku z korzystaniem ze środowiska przez spółkę Egger bez wymaganego pozwolenia w okresie od 3 stycznia do 26 marca 2020 r. Skarga ta została przekazana adresatowi 11 czerwca 2021 r., a ten przekazał ją 16 czerwca 2021 r. Sejmikowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia. Uchwałą z 29 czerwca 2021 r. Sejmik uznał się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi i przekazał ją Marszałkowi, który 26 sierpnia 2021 r. poinformował skarżącego o wszczętych 18 sierpnia 2021 r. z urzędu postępowaniach dotyczących wymierzenia podwyższonych opłat ww. spółce za magazynowanie odpadów w latach 2019-2020 oraz wymierzeniu opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza w latach 2019-2020⁵³.
- 30 listopada 2022 r. do Urzędu wpłynęła informacja od Stowarzyszenia Zdrowe Powietrze z siedzibą w Koszalinie z wnioskiem o doprowadzenie do wstrzymania przez Egger Biskupiec Sp. o.o. użytkowania instalacji do termicznego przekształcania odpadów, zbadania przez Marszałka z urzędu tej sprawy i „podjęcia stosownych, wymaganych prawem działań”. Wynikały one z treści i uzasadnienia wyroku WSA w Olsztynie (sygnatura akt – II SA/OI 424/20) uchylającego decyzję SKO w Olsztynie utrzymującą w mocy decyzję Starosty Olsztyńskiego z 24 czerwca 2019 r. udzielającą ww. spółce pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do produkcji płyt drewnopochodnych⁵⁴. Po analizie prawnej dokonanej 7 grudnia 2022 r. przez radcę prawnego Urzędu, sprawę tę skierowano zawiadomieniem z 19 grudnia 2022 r. do WIOŚ w Olsztynie, jako organu właściwego do jej załatwienia i przesyłano ww. stowarzyszeniu kopię tego zawiadomienia.
- 20 grudnia 2022 r. do Urzędu wpłynęła drogą elektroniczną informacja osoby fizycznej o niezgodności z wymogami pozwolenia zintegrowanego, wydanego spółce Egger przez Starostę Olsztyńskiego, wielkości dwóch zbiorników retencyjnych użytkowanych przez tę spółkę (były one mniejsze o 8% i 10% w stosunku do wielkości określonej w tym pozwoleniu). Przedstawiający informację zwracał się z prośbą o wyjaśnienie tej sprawy w ramach prowadzonego przez Urząd postępowania dotyczącego zmiany pozwolenia zintegrowanego. Dnia 18 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska udzielił odpowiedzi autorowi informacji, wskazując w niej,

⁵² Pięć z tych informacji dotyczyło naruszeń pozwolenia zintegrowanego wraz z adnotacją o ich wyeliminowaniu we wnioskach o zmianę takich pozwoleń.

⁵³ Uznano, że ze względu na treść skargi, dotyczącej posiadanego przez spółkę Egger pozwolenia zintegrowanego, w jej rozpatrywaniu mają zastosowanie przepisy art. 35 Kpa i ze względu na jej skomplikowany charakter powinien obowiązywać dwumiesięczny termin jej załatwienia.

⁵⁴ Było to równoznaczne z uchyleniem decyzji Starosty udzielającej pozwolenia zintegrowanego. Obecnie prowadzone jest postępowanie w sprawie udzielenia nowego pozwolenia zintegrowanego.

że dokumenty przedłożone przez ww. spółkę w trakcie prowadzonego postępowania są w trakcie analizy.

W przypadku załatwienia dwóch ostatnich spraw, dotrzymano wymogów określonych przepisami Kpa dotyczących terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 604-623, 627-654)

2.4. W latach 2018-2023 (do końca I kwartału) w przeprowadzonych przez Marszałka kontrolach podmiotów posiadających decyzje uwzględniające termiczne przekształcanie odpadów nie uczestniczyli przedstawiciele innych organów, przedstawiciele Marszałka nie brali udziału w kontrolach przeprowadzanych przez inne organy (poza kontrolami wynikającymi z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach), a o wynikach przeprowadzonych kontroli Marszałek nie informował starostów właściwych ze względu na miejsce ich przeprowadzenia.

W ww. okresie Marszałek otrzymał od WIOŚ 17 informacji dotyczących wyników przeprowadzonych przez ten organ kontroli podmiotów posiadających decyzje uwzględniające termiczne przekształcanie odpadów. Informacje te zawierały m.in. stwierdzone nieprawidłowości w działaniu pięciu podmiotów, dla których Marszałek był organem wydającym taką decyzję lub przejął ją według właściwości. Dotyczyły one m.in.: niezgodności z prowadzoną ewidencją ilości odpadów poddanych termicznemu przekształcaniu wykazanej w sprawozdaniu o rocznym gospodarowaniu odpadami, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, przekroczenia emisji pyłów i określonych w decyzji ilości odpadów, wytworzenia odpadu nie ujętego w decyzji oraz magazynowania odpadów niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji. W przypadku trzech spośród 17 informacji, Marszałek wezwał na ich podstawie podmioty, których one dotyczyły, do usunięcia stwierdzonych naruszeń⁵⁵.

W kolejnych czterech przypadkach nie stwierdzono konieczności podejmowania dodatkowych działań, a uzyskane informacje wykorzystano w prowadzonym postępowaniu o zmianę pozwolenia zintegrowanego. W wyniku następných ośmiu informacji podmioty, których one dotyczyły złożyły korekty sprawozdań dotyczących gospodarowania odpadami (sześć z nich zostało zweryfikowanych i zaakceptowanych przez Departament, jedno znajduje się w trakcie weryfikacji, a odnośnie do jednego wezwano podmiot sporządzający do ponownej korekty danych). Spośród kolejnych dwóch informacji otrzymanych od WIOŚ jedna stanowiła odpowiedź na pismo Departamentu, a druga dotyczyła podjętych przez kontrolowany podmiot działań w celu zmiany pozwolenia zintegrowanego eliminujących stwierdzone nieprawidłowości.

Ponadto, Marszałek otrzymał trzy informacje z Ministerstwa Klimatu i Środowiska odnoszące się do ponownej weryfikacji i uzupełnienia sprawozdań o gospodarowaniu odpadami złożonych przez trzy podmioty posiadające decyzje uwzględniające termiczne przekształcanie odpadów (w tym jeden podmiot, któremu decyzję wydał Marszałek). W kontrolowanym okresie Marszałek nie otrzymywał od innych organów informacji o przeprowadzonych przez nie kontrolach podmiotów przetwarzających termicznie odpady.

(akta kontroli str. 604-626)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Marszałek nie podjął działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec pięciu spośród 70 podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, które nieterminowo złożyły roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu opadami, o którym mowa w art. 75 ustawy o odpadach. Opóźnienia w złożeniu sprawozdań wyniosły: od 24 dni do 138 dni

⁵⁵ Informacje te dotyczyły dwóch podmiotów.

po terminie określonym w art. 76 ust. 1 i 237ea ust. 2 tej ustawy. Jeden z tych podmiotów złożył sprawozdania za lata 2018, 2019 i 2020 po odpowiednio 74, 48 i 138 dniach, a w przypadku pozostałych podmiotów było to odpowiednio: 24, 40, 46 i 53 dni. Zgodnie z art. 180a ww. ustawy niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 76 podlega karze grzywny.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że „Zgodnie z art. 8 §1 Kpa organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W opinii Urzędu Marszałkowskiego, informowanie WIOŚ lub policji w celu wymierzenia grzywny za złożenie sprawozdania po terminie, często w wyniku niewiedzy spowodowanej ogromem i zawilocią przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz niską jakością systemu BDO, byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności i postępowania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej”. Działania prowadzące do nałożenia sankcji finansowych stosowane są w stosunku do podmiotów, które uchylają się od wykonywania obowiązków”.

Zdaniem NIK, zgodnie z art. 33 §1 i §2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁵⁶, ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu, z uwzględnieniem celu wymierzonej kary oraz uwzględnienie okoliczności popełnienia wykroczenia zagrożonego karą grzywny należy do właściwości organu orzekającego.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że do sierpnia 2023 r. nie podjęto decyzji o działaniach dotyczących przypadków złożenia sprawozdania po terminie, a priorytetem Biura Gospodarowania Odpadami było przymuszenie podmiotów, które w ogóle nie złożyły sprawozdań, do ich złożenia oraz działania wobec tych podmiotów, w których sprawozdaniach stwierdzono błąd⁵⁷. Wskazała również brak „mocy przerobowych” Biura Gospodarowania Odpadami jako przyczynę takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli str. 545-576, 627-654, 741-742)

2. Marszałek nie podjął działań wobec czterech podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów po złożeniu przez nie korekt sprawozdań o gospodarowaniu odpadami (po dwa sprawozdania za 2019 r. i 2021 r. i jedno za 2020 r.) po terminie określonym w wystosowanym do nich wezwaniu o dokonanie korekty. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 26 do 112 dni. Zgodnie z art. 77 ust. 3 ustawy o odpadach, w przypadku niedokonania korekty sprawozdania w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania, uznaje się, że posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania sprawozdania, z czego wynika sankcja określona w art. 180a tej ustawy.

Dyrektor Departamentu przyczyny powyższej sytuacji wyjaśnił okolicznościami wskazanymi przy opisie nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 545-576, 627-654)

3. Marszałek nie dokonywał w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach (tj. do 30 września następnego roku za poprzedni rok kalendarzowy) weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami za lata 2018 oraz 2020-2021 w przypadku 30 spośród 70 podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów takich podmiotów, obowiązanych do ich składania.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było m.in. obciążenie pracowników Departamentu obowiązkami wynikającymi z wprowadzenia

⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.

⁵⁷ Podana także, że na 2342 zgłoszone WIOŚ i policji przypadki niezłożenia sprawozdań za lata 2019-2023 przez obowiązane do tego podmioty lub niezłożenia we wskazanym w wezwaniu terminie korekty sprawozdania, policja w dziewięciu przypadkach zastosowała karę grzywny lub mandatu, w 24 skierowała wnioski o ukaranie do sądu i w 182 zastosowano sankcję w postaci pouczenia. Poinformowała, że pozostałych 2 127 przypadkach oba organy nie podjęły żadnych działań.

BDO i ponad dwukrotne zwiększenie po 2019 r. liczby podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań (z około 7 000 do prawie 19 000). Podał, że do maja 2021 r. trwała weryfikacja sprawozdań za lata 2017-2018, a aktualnie prowadzona jest weryfikacja sprawozdań za lata 2019-2022⁵⁸. Wyjaśnił że, według jego szacunków sprawozdań nie składa rocznie około 9 000 podmiotów gospodarujących odpadami.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że jedną z przyczyn opóźnień w weryfikacji sprawozdań był sposób wprowadzenia BDO, co spowodowało przesunięcie terminów składania sprawozdań za 2019 r. do połowy 2020 r. i nałożenie się na siebie terminów weryfikacji sprawozdań z dwóch okresów sprawozdawczych. Podała, że BDO zostało udostępnione Urzędowi dopiero 6 października 2020 r., system ten w początkowej fazie wykorzystywania był wielokrotnie aktualizowany, a składane w nim sprawozdania za 2019 r. „były w znacznej większości sporządzone nierzetelnie, nie zawierały danych, dane były błędne, bądź ujęte w niewłaściwej części sprawozdania”.

(akta kontroli str. 545-576, 627-654, 743-751)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek na ogół prawidłowo sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie. Zapewnił bowiem nadzór nad działalnością tych podmiotów, m.in. poprzez weryfikację składanych przez nie rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, a także podejmowanie stosownych działań w przypadku uzyskania informacji o nieprawidłowościach w ich działalności. Stwierdzono jednak, że nie dokonywał on, w terminie określonym w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020 i 2021, złożonych przez 30 podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów. Nie podjął także, wbrew wymogom art. 77 ust. 3 i art. 180a ww. ustawy, działań wobec czterech podmiotów, które nie zrealizowały w terminie obowiązku złożenia korekt sprawozdań o gospodarowaniu odpadami. Nie podjął również działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec pięciu podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, które złożyły roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami po terminie określonym w art. 76 ust. 1 i 237ea ust. 2 ww. ustawy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Terminowe rozpatrywanie wniosków w sprawach dotyczących decyzji obejmujących termiczne przekształcanie odpadów, a w przypadku braku możliwości ich rozpatrzenia w terminie, o którym mowa w art. 35 §3 i §3a Kpa, informowanie o przyczynach zwłoki i przewidywanym terminie ich załatwienia.
2. Podjęcie działań mających na celu skrócenie okresu rozpatrywania wniosków o wydanie decyzji obejmujących termiczne przekształcanie odpadów.
3. Zapewnienie terminowego przeprowadzenia weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami.
4. Podejmowanie działań informacyjnych wobec wszystkich podmiotów, które nie złożyły rocznego sprawozdania o gospodarowaniu odpadami w ustawowym terminie.

⁵⁸ Według danych podanych przez Dyrektora Departamentu, według stanu na 24 sierpnia 2023 r. na weryfikację oczekuje łącznie 9 626 sprawozdań z tego okresu.

5. Zapewnienie niezwłocznej weryfikacji terminowości realizacji wymogu złożenia korekty rocznego sprawozdania o gospodarowaniu odpadami przez podmioty, które zostały do tego zobowiązane.
6. Podejmowanie działań wynikających z przepisów ustawy o odpadach wobec podmiotów, które nie wywiązały się w ustalonym przepisami prawa terminie z obowiązku złożenia sprawozdań o gospodarowaniu odpadami lub dokonania korekty takich sprawozdań.

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 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.

Olsztyn, 14 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
p.o. Dyrektor
Piotr Górny

Kontroler
Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis