



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.11.4.2023

Maciej Romanowski
Starosta Powiatu Elbląskiego
Starostwo Powiatowe w Elblągu
ul. Saperów 14a, 82-300 Elbląg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Elblągu, ul. Saperów 14A, 82-300 Elbląg (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Romanowski, Starosta Powiatu Elbląskiego od 5 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta).
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	Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/102/2023 z 2 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-11)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie 2018-2023 (I kwartał) Urząd był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań w zakresie reglamentacji³ i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie⁴. Rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwoleń lub pozwoleń obejmujących ww. procesy, jak i wydawanie decyzji w tych sprawach, realizowane było zgodnie z wymogami prawa w tym zakresie, m.in. zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: KPA) oraz ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶ (dalej: UOO).

Stwierdzono jednak, że w przypadku trzech prowadzonych postępowań administracyjnych⁷, czas rozpatrywania tych spraw przez Urząd przekroczył wymagane przepisem art. 35 § 3 KPA dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania i wynosił od 65 do 136 dni.

W latach 2018-2023 (I kwartał) Starosta realizował nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie poprzez gromadzenie, analizę i wykorzystywanie w procedurach administracyjnych informacji

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 Na potrzeby kontroli przyjęto, że przez reglamentację działalności spalarni odpadów należy rozumieć ograniczenie swobody prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie poprzez zobowiązanie do uzyskania pozwoleń lub zezwoleń na jej prowadzenie.

⁴ 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).

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

⁷ Na 15 zbadanych w toku niniejszej kontroli.

uzyskanych od innych organów. Zapewniono również udział pracowników Urzędu w kontrolach Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) realizowanych na wniosek Starosty. Problematyka zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie z wymogami prawa nie była jednak ujmowana w planach kontroli Urzędu. Nie przeprowadzono też, określonych w art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸, kontroli przestrzegania i stosowania przez ww. podmioty przepisów o ochronie środowiska, pomimo że otrzymane ustalenia kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ wskazywały na prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w powyższym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹⁰ komórką organizacyjną odpowiedzialną, w okresie 2018-2023 (I kwartał), za sprawy dotyczące reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie był Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu (dalej: Wydział). W całym badanym okresie w komórce tej zatrudnione były trzy osoby zajmujące się ww. sprawami. Wśród przydzielonych im czynności oraz zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, znalazły się m.in. zadania związane z:

- przygotowaniem zezwoleń na prowadzenie przez posiadacza odpadów działalności w zakresie przetwarzania, zbierania lub transportu odpadów,
- przygotowywanie decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia pozwoleń/zezwoleń,
- przygotowywanie pozwoleń zintegrowanych,
- sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty,
- występowanie do WIOŚ o podjęcie działań w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie środowiska,
- tworzenie i obsługa publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- prowadzenie i udostępnianie ww. wykazu na etapie postępowań administracyjnych z zakresu m.in.: ochrony środowiska i gospodarki odpadami.

Przypisanie pracownikom ww. zadań nastąpiło w formie pisemnej, w aktualnych na dzień przeprowadzenia badania¹¹ zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, w sposób przejrzysty, spójny i wyczerpujący.

Pracownicy ci posiadali wykształcenie wyższe w zakresie ochrony środowiska. Uczestniczyli również w szkoleniach z zakresu m.in. gospodarki odpadami, oceny oddziaływania na środowisko, ochrony powietrza, wymagań emisyjnych

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm. – dalej: ustawa POŚ.

⁹ 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.

¹⁰ Uchwała nr 5/2016 Zarządu Powiatu w Elblągu z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego w Starostwie Powiatowym w Elblągu (z późniejszymi zmianami).

¹¹ 21 sierpnia 2023 r.

i pomiarowych związanych z obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, z tym dostosowania do konkluzji BAT, jak i stosowania przepisów KPA w praktyce urzędowej.

(akta kontroli str. 12-68)

Jak wyjaśnił Starosta, w okresie pandemii COVID-19 nie dało się uniknąć problemów organizacyjnych wynikających z tego zagrożenia, które rzutowały na wydłużenie realizowanych zadań. Jednymi z najistotniejszych były m.in.:

- dezynfekcja i kwarantanna poczty przychodzącej (dokumenty przechodziły czasową karencję 48 godzin i dezynfekcję w specjalnej szafie, w której były ozonowane od grudnia 2020 r.);
- wprowadzenie pracy zdalnej w Urzędzie w okresie od 25 marca do 4 listopada 2020 r.;
- wprowadzenie ograniczenia wizyt interesantów w Urzędzie włącznie z całkowitym zakazem wejścia;
- „obłożenie” zdrowych pracowników dodatkowymi zadaniami wynikającymi z zastępstwa osób chorych lub przebywających w izolacji bądź na kwarantannie;
- zabezpieczenie środków finansowych i organizacja zakupu dla pracowników laptopów do pracy zdalnej;
- zabezpieczenie środków finansowych i technicznych na stworzenie platformy służącej do spotkań w formie telekonferencji lub wideokonferencji;
- nieobecności w pracy pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie m.in. zadań związanych z zakresem niniejszej kontroli.

(akta kontroli str. 69-82)

Zadania w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie nie zostały w okresie 2018-2023 (I kwartał) objęte w Urzędzie audytem ani kontrolą wewnętrzną.

Jak wyjaśnił Starosta, nadzór nad realizowanymi zadaniami prowadzony był przez Naczelnika Wydziału, m.in. poprzez zatwierdzanie przygotowywanych projektów pism dokumentujących czynności urzędowe. Nadzór ten uwzględniał indywidualne okoliczności prowadzonych spraw, w tym również wpływ stanu epidemii i zagrożenia epidemiologicznego, który przypadł w szczytowym momencie wdrażania zmian wynikających z ustawy o odpadach. Dodał, że nadzór realizowany był także podczas przygotowywania zestawień dotyczących postępów we wdrażaniu przepisów wynikających obowiązków nałożonych ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹², a stwierdzone nieprawidłowości były w miarę możliwości na bieżąco korygowane.

(akta kontroli str. 69-83)

1.2. Liczba wydanych przez Starostę zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy termicznego przekształcania odpadów w procesach unieszkodliwiania D10 lub odzysku R1 obowiązujących na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą oraz na koniec I kwartału 2023 r. kształtowała się następująco:

- a) na koniec 2018 r.: pięć zezwoleń i pozwoleń, z tego dwa wydane w 2018 r. (jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów i jedno pozwolenie na wytwarzanie odpadów) oraz trzy wydane w latach wcześniejszych (jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów i dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- b) na koniec 2019 r.: sześć, z tego jedno pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydane w 2019 r. oraz pięć pozwoleń i zezwoleń wydanych w latach

¹² Dz. U. poz. 1592, ze zm. (dalej: ustawa o zmianie UOO).

wcześniejszych (dwa zezwolenia na przetwarzanie odpadów i trzy pozwolenia na wytwarzanie odpadów).

- c) na koniec 2020 r. oraz 2021 r.: po sześć, wydanych w latach wcześniejszych (dwa zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz cztery pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- d) na koniec 2022 r.: siedem, z tego jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydane w 2022 r. oraz sześć wydanych w latach wcześniejszych (dwa zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz cztery pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- e) na koniec I kwartału 2023 r.: siedem, wydanych w latach wcześniejszych (trzy zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz cztery pozwolenia na wytwarzanie odpadów).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą funkcjonowały wydane przez Starostę nw. zezwolenia i pozwolenia dotyczące instalacji, do których stosowało się wyłączenia określone w art. 163 UOO (wszystkie sześć) oraz zezwolenia i pozwolenia dotyczące termicznego przetwarzania substancji uznanych, z dniem 6 września 2019 r., za produkt uboczny (art. 11 ust. 5 UOO)¹³ – pięć (spośród ww. sześciu), tj.:

- a) na koniec 2018 r. obowiązywało sześć takich pozwoleń i zezwoleń, wszystkie wydane w latach wcześniejszych (cztery zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- b) na koniec 2019 r.: pięć, wszystkie wydane w latach wcześniejszych (trzy zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- c) na koniec 2020 r.: trzy, wszystkie wydane w latach wcześniejszych (jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów);
- d) na koniec 2021 r., 2022 r. oraz I kwartału 2023 r.: dwa, wszystkie wydane w latach wcześniejszych (jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz jedno pozwolenie na wytwarzanie odpadów).

Starosta wyjaśnił, że ww. decyzje funkcjonowały w obrocie prawnym po wejściu przepisów dotyczących uznania niezanieczyszczonego drewna za produkt uboczny, ponieważ żaden z podmiotów nie zwrócił się do Urzędu z wnioskiem o wygaszenie zezwolenia lub pozwolenia w części dotyczącej termicznego przetwarzania drewna odpadowego. Wyjaśnił, iż uznał, że podmioty te dalej traktują drewno spalane w swoich instalacjach jako odpad, bo takie miały prawo. Dodał, że przepisu art. 11 ust. 5 UOO nie należy traktować w kategorii obowiązku, a przywileju. Podał także, iż kolejna zmiana brzmienia art. 11 ust. 5 UOO została wprowadzona przez art. 1 pkt 5 lit. e ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁴ z dniem 1 stycznia 2022 r. Wskazał, że zgodnie z jej art. 16 ust. 2 zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmujące zezwolenia na przetwarzanie odpadów wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność przez okres, na jaki zostały wydane.

¹³ Od 6 września 2019 r., w związku z wejściem w życie przepisów art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.) wprowadzających m.in. zmianę treści art. 11 ust. 5 UOO, do produktów przetworzenia drewna takich jak kora, strużyny, odziomki pomaniplacyjne, walki połuszczarskie, trociny, wióry, zrębki, zrżyny, szczapy i inne pochodzące z przetworzenia tych produktów, w tym brykiety i pelety, stanowiące mechanicznie przetworzony naturalny surowiec drzewny niezawierający jakichkolwiek innych substancji nie stosuje się przepisów art. 11 ust. 1-4 UOO, wprowadzających obowiązek zgłoszenia przez wytwórcę marszałkowi województwa przedmiotów lub substancji, o których mowa w art. 10 UOO oraz określających postępowanie w sprawach wydania przez ten organ: do 31 grudnia 2021 r. – decyzji o uznaniu albo odmowie uznania za produkt uboczny, a od 1 stycznia 2022 r. – decyzji potwierdzającej spełnienie warunków uznania za produkt uboczny albo stwierdzającej niespełnienie tych warunków.

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 2151, ze zm.

Podał, że w jego ocenie ww. zapisu zabrakło w ustawie zmieniającej ustawę o odpadach z 2019 r., a błąd ten naprawiono dopiero w 2021 r.

(akta kontroli str. 69-82, 84-85)

W okresie 2018-2023 (I kwartał) do Urzędu wpłynęły nw. wnioski o udzielenie lub zmianę zezwoleń lub pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie:

- a) w 2018 r. – cztery wnioski dotyczące: w jednym przypadku udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w dwóch przypadkach – udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów, a w jednym – zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów;
- b) w 2019 r. – dwa wnioski dotyczące zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- c) w 2020 r. – trzy wnioski dotyczące zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów;
- d) w 2021 r. – cztery wnioski dotyczące: w jednym przypadku udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz w trzech przypadkach – zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów;
- e) w 2022 r. i w I kwartale 2023 r. – złożono po jednym wniosku o zmianę pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

Wszystkie ww. wnioski zostały przez Starostę rozpoznane przez wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem.

(akta kontroli str. 86-87)

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Starosta wydał nw. decyzje obejmujące swym zakresem procesy termicznego przekształcania odpadów w procesach unieszkodliwiania D10 lub odzysku R1:

- a) w 2018 r. – trzy decyzje, po jednej udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów i pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz jedną zmieniającą pozwolenie na wytwarzanie odpadów;
- b) 2019 r. – dwie, po jednej udzielającej pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów;
- c) 2020 r. – cztery, z tego jedną zmieniającą zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz trzy zmieniające pozwolenia na wytwarzanie odpadów;
- d) 2021 r. – trzy, wszystkie zmieniające pozwolenia na wytwarzanie odpadów;
- e) 2022 r. – dwie, z tego jedną udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz jedną zmieniającą pozwolenie na wytwarzanie odpadów;
- f) 2023 (I kwartał) – jedną, dotyczącą zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

W ww. okresie nie wydano decyzji odmawiających udzielenia lub zmiany pozwoleń lub zezwoleń. Dodatkowo w ww. okresie Starosta wydał cztery decyzje¹⁵ wygaszające ww. zezwolenia lub pozwolenia dotyczące instalacji, do których stosowało się wyłączenia określone w art. 163 UOO (wszystkie cztery) oraz zezwolenia lub pozwolenia dotyczące termicznego przetwarzania substancji uznanych, z dniem 6 września 2019 r., za produkt uboczny (art. 11 ust. 5 UOO) – trzy spośród ww. czterech.

(akta kontroli str. 88-89)

¹⁵ W każdym przypadku decyzja wydana została po wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ich wygaszenia.

1.3. Badanie czterech postępowań administracyjnych przeprowadzonych przez pracowników Urzędu, dotyczących wydania dwóch zezwoleń i dwóch pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, zakończonych w okresie 2018-2023 (I kwartał)¹⁶, wykazało, że:

- a) Prawidłowo weryfikowano wnioski o wydanie zezwolenia lub pozwolenia. Każda decyzja wydana została na podstawie kompletnego wniosku, spełniającego wymogi określone w odpowiednich przepisach.
- b) Spełniono wymogi związane z rozpatrzeniem wniosku i wydaniem decyzji, wynikające z przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz KPA, tj. w każdym przypadku m.in.:
 - Wystąpiono o wydanie opinii przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów;
 - Wystąpiono do WIOŚ i komendanta Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KM PSP) z wnioskami o przeprowadzenie kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących (odpowiednio) ochrony środowiska, a także ochrony przeciwpożarowej i zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, zawartymi w operacie przeciwpożarowym i postanowieniu o uzgodnieniu warunków ochrony przeciwpożarowej zawartych w tym operacie;
 - Zapewniono udział przedstawiciela Urzędu w przeprowadzeniu ww. kontroli (wraz z WIOŚ);
 - Uzyskano postanowienie WIOŚ w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, wydawane po przeprowadzeniu ww. kontroli, jak i KM PSP w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, zawartymi w operacie przeciwpożarowym i postanowieniu o uzgodnieniu warunków ochrony przeciwpożarowej zawartych w tym operacie, wydawane po przeprowadzeniu ww. kontroli;
 - Dopełniono obowiązków informacyjnych w zakresie zamieszczenia w publicznie dostępnych wykazach danych wynikających z przepisów art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k i pkt 25 lit a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷;
 - Zapewniono możliwość udziału społeczeństwa poprzez podanie wymaganych informacji do publicznej wiadomości. W żadnym przypadku nie wpłynęły w tym zakresie uwagi ani wnioski do prowadzonych postępowań;
 - Uzyskano świadectwo stwierdzające kwalifikacje kierownika spalarni odpadów lub współspalarni odpadów w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów.

W żadnym przypadku do Urzędu nie wpłynęły żądania organizacji społecznych dopuszczenia ich do udziału w ww. postępowaniach.

¹⁶ Dotyczyło to decyzji nr OŚROL.6233.17.5.2017.DW z dnia 12 marca 2018 r., OŚROL.6233.12.10.2021.DW z dnia 11 stycznia 2022 r., OŚROL.6220.3.5.2017.DW z dnia 19 lutego 2018 r. oraz OŚROL.6220.3.19.2018.DW z dnia 22 listopada 2019 r.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

Całkowity czas trwania ww. czterech postępowań administracyjnych wyniósł od 77 do 444 dni (średnio 199 dni), z czego czas rozpatrywania ww. spraw przez Urząd wyniósł od 22 do 48 dni (średnio 36 dni)¹⁸.

(akta kontroli str. 90-254)

1.4. Badanie prawidłowości realizacji przez Starostę zadań wynikających z ustawy o zmianie UOO, wykazało m.in., że:

- a) Wszystkie pięć podmiotów posiadających obowiązujące na dzień 5 września 2018 r. pozwolenia na wytwarzanie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów obejmujące ich termiczne przekształcanie złożyło do Urzędu, zgodnie z wymogami art. 10 i art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie UOO, do dnia 5 marca 2020 r., wnioski o zmianę posiadanych decyzji;
- b) Wszystkie ww. wnioski zawierały¹⁹ obligatoryjne elementy, o których mowa art. 14 ust. 1-3 ustawy o zmianie UOO;
- c) W przypadku rozpatrywania każdej sprawy pracownicy Urzędu wystąpili do WIOŚ oraz KM PSP o przeprowadzenie kontroli oraz uzyskanie stosownych postanowień ww. organów²⁰;
- d) Całkowity czas trwania ww. pięciu postępowań administracyjnych wyniósł średnio 174 dni (od 109 do 227), z czego czas rozpatrywania spraw przez Urząd wyniósł średnio 23 dni (od jednego do 65 dni).
- e) W każdym ww. przypadku Starosta wydał decyzję pozytywną, zgodną ze złożonym wnioskiem.

Na podstawie ww. analizy dotyczącej wszystkich sześciu (obowiązujących na dzień 5 września 2018 r.) zezwoleń i pozwoleń dotyczących instalacji, do których stosowało się wyłączenia określone w art. 163 UOO (wszystkie sześć) oraz zezwoleń i pozwoleń dotyczących termicznego przetwarzania substancji, uznanych z dniem 6 września 2019 r. za produkt uboczny (art. 11 ust. 5 UOO) – pięć z ww. sześciu wskazanych w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego – ustalono m.in., że:

- a) W stosunku do wszystkich trzech podmiotów, które nie złożyły w wymaganym terminie wniosków o zmianę decyzji Starosta wszczął z urzędu postępowania administracyjne w sprawie wygaszenia tych decyzji i wydał decyzje w tym zakresie²¹;
- b) W jednym przypadku Starosta przed ww. wymaganym terminem złożenia wniosku o zmianę decyzji, tj. z dniem 5 marca 2020 r., na podstawie uzyskanej od WIOŚ informacji wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wygaszenia posiadanej przez podmiot decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów i wydał decyzję w tym zakresie²²;

¹⁸ Nie było żadnego przypadku rozpatrywania spraw przez pracowników Wydziału przez ponad dwa miesiące od daty ich wpływu do Urzędu.

¹⁹ W dwóch przypadkach Starosta wystąpił o uzupełnienie wniosku o operaty przeciwpożarowe oraz postanowienia KM PSP – wnioski zostały uzupełnione w wymaganym terminie.

²⁰ Uzyskano ww. postanowienia.

²¹ Wszczęcie spraw nastąpiło w terminie od 214 do 375 dni od daty 5 marca 2020 r. Starosta wyjaśnił, że w takim terminie wszczęto postępowania, gdyż w związku ze zmianami w UOO, prowadzono 40 spraw, które można traktować jako szczególnie skomplikowane, a dodatkowo Urząd zmagał się z trudnościami związanymi z pandemią COVID-19. Stąd też jak wskazał, w pierwszej kolejności rozpatrywane były sprawy podmiotów, które złożyły wnioski o zmianę posiadanych już decyzji. Postępowania te zakończyły się wydaniem decyzji stwierdzających z urzędu wygaśnięcie wcześniejszych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów.

²² Była to informacja o wynikach przeprowadzonej przez WIOŚ kontroli przedmiotowej działalności na terenie zakładu. Dotyczyła ona nieuruchomienia kotłowni o mocy 1000 kW, która miała dostarczać ciepło do suszarni. W związku z tym Starosta wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wygaszenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w kotłowni suszarni, gdyż zgodnie z art. 48 pkt 4 UOO, zezwolenie wygasa, jeżeli podmiot objęty zezwoleniem nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w terminie dwóch lat od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne. Na skutek prowadzonego postępowania administracyjnego Starosta wydał decyzję o wygaśnięciu z urzędu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie termicznego przekształcania.

- c) W dwóch pozostałych przypadkach złożono w wymaganym terminie ww. wnioski, a Starosta przeprowadził postępowania administracyjne w tym zakresie. W jednym przypadku zakończyło się ono wydaniem przez Starostę decyzji uwzględniającej wniosek podmiotu. W drugim przypadku, w toku postępowania ustalono, że instalację należy zakwalifikować do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, a organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i zezwolenia na przetwarzanie odpadów dla takich przedsięwzięć był Marszałek Województwa. Sprawa została 7 sierpnia 2020 r. przekazana Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W dniu 5 lipca 2023 r. organ ten wydał decyzję, w której orzekł umorzenie w całości postępowania w sprawie zmiany decyzji Starosty z uwagi na fakt, że stało się ono bezprzedmiotowe – decyzja ta wygasła 4 czerwca 2023 r.²³;
- d) W przypadku ww. postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem przez Starostę decyzji uwzględniającej wniosek podmiotu, wystąpiono do WIOŚ oraz KM PSP o przeprowadzenie kontroli oraz uzyskanie stosownych postanowień ww. organów²⁴;
- e) Całkowity czas trwania pięciu postępowań administracyjnych prowadzonych wyłącznie przez Urząd wyniósł średnio 78 dni (od 20 do 230 dni), z czego czas rozpatrywania spraw przez Urząd wynosił średnio 33 dni (od 12 do 82 dni).

(akta kontroli str. 255-539)

1.5. Starosta nie wydał pozwoleń zintegrowanych obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, które obowiązywałyby w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 540)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Czas rozpatrywania przez Urząd spraw (po odliczeniu terminów i okresów wymienionych w art. 35 § 5 KPA) dotyczących zmiany decyzji:

- a) Pozwolenia na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem przetwarzania odpadów w procesie termicznego przekształcania (dla podmiotu Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe BOMA Małgorzata i Bolesław Pietruszewscy Sp. Jawna) wyniósł łącznie 65 dni;
- b) Pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie i przetwarzanie odpadów w procesie termicznego przekształcania (dla podmiotu Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Uslugowe „ML” Monika Albrecht-Mikulska) wyniósł łącznie 136 dni;
- c) Zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie termicznego przekształcania (dla podmiotu P.H.U. PAL-DREW) wyniósł łącznie 82 dni.

Powyższe stanowiło to naruszenie art. 35 § 3 KPA, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Starosta wyjaśnił, że w jego ocenie sprawy z zakresu wydawania czy zmiany decyzji dotyczących termicznego przetwarzania odpadów należą do spraw szczególnie skomplikowanych, których załatwienie powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy (60 dni). Wskazał, że główną przyczyną opóźnień było okresowe, nadmierne obciążenie pracownika odpowiedzialnego za ww. zadania, na przełomie 2019 r. i 2020 r., obowiązkami dotyczącymi wygaszania zezwoleń na transport

²³ Decyzja została wydana 4 czerwca 2013 r. na okres 10 lat.

²⁴ Uzyskano ww. postanowienia.

odpadów przez wprowadzenie „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”, a także obowiązek zmian decyzji odpadowych (ok. 50 spraw w 2019 r. i 40 spraw w 2020 r.). Dodał, że kolejną główną przyczyną była nieobecność ww. pracownika spowodowana chorobą.

(akta kontroli str. 69-82, 256-267)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podjęto w badanym okresie działania mające na celu prawidłową realizację zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących gospodarowanie odpadami w postaci ich termicznego przekształcania oraz kontrolę tej działalności. Rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących ww. procesy, jak i wydawanie decyzji w tych sprawach realizowane było zgodnie z wymogami prawa w tym zakresie. Stwierdzono jednak, że rozpatrując trzy (z 15 objętych badaniem) wnioski naruszono dwumiesięczny termin załatwiania spraw, określony w art. 35 § 3 KPA (postępowania trwały 65, 82 i 136 dni).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W obowiązujących w okresie 2018-2023 (I kwartał) planach kontroli Urzędu nie zaplanowano żadnych kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady poprzez ich termiczne przekształcanie, wynikających z art. 379 ust. 1 POŚ. Nie zrealizowano również z własnej inicjatywy żadnych kontroli interwencyjnych nieujętych w ww. planach.

(akta kontroli str. 541-548)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu żadne skargi, wnioski ani zgłoszenia ewentualnych nieprawidłowości w działalności podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.

(akta kontroli str. 595)

2.3. W latach 2018-2023 (I kwartał) przedstawiciele Starosty wzięli udział w siedmiu prowadzonych przez inne organy dotyczących kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie. Wszystkie te kontrole realizowane były przez WIOŚ i dotyczyły spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska przed wydaniem zezwolenia lub pozwolenia²⁵, jak i jego zmiany²⁶.

(akta kontroli str. 549)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło (z WIOŚ oraz KM PSP) łącznie 20 informacji o wynikach przeprowadzonych przez te podmioty kontroli dotyczących podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. I tak:

- a) 12 informacji dotyczyło przeprowadzonych na wniosek Starosty kontroli KM PSP w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operatach przeciwpożarowych dla miejsc magazynowania odpadów, w związku z wydaniem pozwolenia/zezwolenia bądź jego zmiany. W każdym przypadku potwierdzono spełnienie ww. wymagań;
- b) Siedem informacji dotyczyło przeprowadzonych na wniosek Starosty kontroli WIOŚ w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska przed wydaniem zezwolenia/ pozwolenia bądź jego zmiany.

²⁵ Kontrole wynikające z art. 41a ust. 2 UOO.

²⁶ Kontrole wynikające z art. 41a ust. 6 UOO

W każdym przypadku potwierdzono spełnienie tych wymagań oraz nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości;

c) Cztery informacje dotyczyły przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli w zakresie przestrzegania decyzji administracyjnych i przepisów prawa w zakresie ochrony środowiska. W przypadku informacji przekazanej do Urzędu w dniu:

- 8 marca 2019 r. WIOŚ stwierdził m.in.:
 - spalanie (termiczne przekształcanie odpadów) w postaci palet drzewnych i odpadów płyty meblowej w zakładowym kotle o mocy 25 kW bez zezwolenia organu ochrony środowiska na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów R1 oraz pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
 - brak posiadanego zezwolenia organu ochrony środowiska na wytwarzanie odpadów m.in. w postaci pelletu grzewczego i zrębków oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów płyty meblowej,
 - nieuruchomienie instalacji kotłowni zakładowej o mocy 1000 kW w celu wytworzenia ciepła wykorzystywanego w suszarni zakładu.

Na skutek uzyskanych przez Urząd informacji Starosta wydał decyzję stwierdzającą z urzędu wygaśnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w kotłowni zakładowej o mocy 1000 kW w celu wytworzenia ciepła wykorzystywanego w suszarni oraz magazynowania odpadów przed tym procesem na terenie działki zakładu. Dodatkowo przedstawiciel kontrolowanego podmiotu złożył wniosek o zmianę treści zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Dalsze procedowanie sprawy przy udziale WIOŚ doprowadziło do zmiany zezwolenia i eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości;

- 1 kwietnia 2022 r. WIOŚ stwierdził m.in. brak króćców pomiarowych na emitorze kotła BINDER oraz uruchomienie nowej lakierni bez pozwolenia. Informacje te Starosta wykorzystał podczas rozpatrywania wniosku podmiotu o wydanie nowego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji znajdujących się na terenie zakładu, w tym nowej kabiny lakierniczej. Wydano nowe pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z uwzględnieniem informacji WIOŚ. Wyeliminowanie przez podmiot pozostałych nieprawidłowości, nie leżących w kompetencjach Starosty, zostało wyegzekwowane przez WIOŚ;
- 14 czerwca 2022 r. WIOŚ stwierdził m.in., że podmiot:
 - nie wykonał jednego z wymaganych, co najmniej raz na sześć miesięcy, pomiaru emisji do powietrza z instalacji do termicznego przekształcania odpadów (w sezonie zimowym 2021/2022),
 - nie zlecił wykonania badań popiołów paleniskowych z procesu termicznego przekształcania odpadów.

Dodatkowo WIOŚ poinformował Starostę, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydał zarządzenie pokontrolne zobowiązujące kontrolowanego do usunięcia stwierdzonych naruszeń i jednocześnie zobowiązał podmiot do pisemnego poinformowania o sposobie realizacji ww. zaleceń. Po otrzymaniu ww. informacji z WIOŚ pracownik Urzędu pozyskał szczegółowe informacje i wyjaśnienia od osoby zajmującej się tematyką ochrony środowiska w kontrolowanym podmiocie. Ustalił, że pomiar został zlecony w okresie zimowym, który kończy się z ostatnim dniem marca, ale z powodu trudności związanych z pandemią COVID został wykonany 28 kwietnia 2023 r. (pomiar spóźniony o miesiąc). Kolejny pomiar został

wykonany 19 października 2022 r., a następnie 5 kwietnia 2023 r., odpowiednio w sezonie zimowym i letnim. Jak wskazał Starosta, w jego ocenie podmiot wywiązał się z nałożonego obowiązku prawidłowo i również w tym zakwestionowanym przez WIOŚ okresie wykonał dwa wymagane pomiary w ciągu roku;

- 14 lutego 2023 r. WIOŚ stwierdził nieprawidłowości w zakresie ewidencji, jak i gospodarki odpadami. Dodatkowo WIOŚ poinformował Starostę, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydał zarządzenie pokontrolne, zobowiązujące kontrolowanego do przestrzegania przepisów ochrony środowiska, usunięcia stwierdzonych naruszeń i poinformowania o podjętych i zrealizowanych działaniach służących ich wyeliminowaniu. Ponieważ kompetencje do zajmowania się sprawą posiadał Marszałek (instalacja zawsze znacząco oddziaływująca na środowisko – art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a UOO), ww. informacja została przekazana również do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

(akta kontroli str. 549-594)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W obowiązujących w okresie 2018-2023 (I kwartał) planach kontroli Urzędu nie zaplanowano i nie zrealizowano żadnych kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady poprzez ich termiczne przekształcanie, mimo że zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, do zadań starosty należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

Starosta wyjaśnił, że w ww. okresie nadzór nad instalacjami do termicznego przetwarzania odpadów był sprawowany w inny sposób niż poprzez plan kontroli. Wskazał, że m.in. prowadzone były wspólnie z WIOŚ kontrole przed wydaniem lub zmianą zezwolenia/pozwolenia. Dodał, że w ich wyniku nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości i wszystkim tym podmiotom zostały wydane pozytywne postanowienia. Podał również, że prowadzony był coroczny nadzór nad instalacjami do termicznego przetwarzania odpadów poprzez tzw. kontrole automonitoringowe. Wyjaśnił, że odbywały się one na podstawie przesyłanych przez zakłady obowiązkowych pomiarów emisji zanieczyszczeń powietrza, wykonanych przez akredytowane laboratoria badań środowiskowych w zakresie standardów emisyjnych: dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenku węgla i pyłu²⁷. Wskazał, iż pomiary te poświadczają, że proces termicznego przetwarzania odpadów w instalacjach przebiega prawidłowo, ponieważ nie stwierdzono w żadnym przypadku przekroczenia dopuszczalnych stężeń. Dodał, że nie odnotowano również żadnych zgłoszeń dotyczących uciążliwości dla okolicznych mieszkańców. Wyjaśnił również, że sprawując kontrolę nad wydanymi decyzjami z zakresu gospodarki odpadami wystosował w 2019 r. do wszystkich podmiotów, którym w latach 2013-2018 wydano pozwolenie lub zezwolenie, pisma informujące o obowiązku złożenia wniosku o zmianę posiadanej decyzji pod rygorem jej wygaszenia. Starosta wskazał też, że przepisy prawa nie określają częstotliwości prowadzenia kontroli, dlatego w jego ocenie kontrola przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, sprawowana jest w wystarczającym stopniu, mając na uwadze, że wszystkie podmioty zostały skontrolowane w ostatnich latach.

²⁷ Starosta wyjaśnił, że zakłady wysyłają pomiary jednocześnie do Starosty i do WIOŚ. W przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych standardów emisyjnych, WIOŚ nalicza karę biegnącą, a Starosta wzywa do przedstawienia działań naprawczych. W 2018 r. poddano w ten sposób weryfikacji cztery wyniki pomiarów, w 2019 r. - dziewięć, w 2020 r. i 2021 r. - po osiem, w 2022 r. - 12, a w 2023 r. - siedem.

NIK zauważa, że Starostwo otrzymało z WIOŚ nie tylko wyniki kontroli przeprowadzonych z udziałem pracowników Starostwa. Otrzymane wyniki kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ we własnym zakresie nie tylko nie potwierdzają przekonania Starosty o braku nieprawidłowości w działalności podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, ale wskazują (z uwagi na stwierdzone w tych kontrolach nieprawidłowości) na zasadność realizacji przez Starostę obowiązku określonego w art. 379 POŚ.

(akta kontroli str. 69-82, 541-548)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta realizował nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie poprzez gromadzenie, analizę i wykorzystywanie w procedurach administracyjnych informacji uzyskanych z innych organów. Zapewniono też udział pracowników Urzędu w kontrolach WIOŚ realizowanych na wniosek Starosty. W Urzędzie nie planowano jednak i nie przeprowadzono, określonych w art. 379 POŚ, kontroli przestrzegania i stosowania przez ww. podmioty przepisów o ochronie środowiska, pomimo że otrzymane ustalenia kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ wskazywały na prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości w powyższym zakresie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach udzielania pozwoleń lub zezwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie w terminie zgodnym z wymogami art. 35 § 3 KPA.
2. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie.

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 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, 27 września 2023 r.

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis