



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.002.02.2019

Tekst jednolity\*

**Pan Marek Chibowski  
Mazowiecki Wojewódzki  
Inspektor Ochrony Środowiska  
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska  
w Warszawie  
00-716 Warszawa  
ul. Bartycka 110A**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**\* Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 stycznia 2020 r.**

*P/19/048 Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie <sup>1</sup> (dalej: „WIOŚ”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Chibowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od dnia 4 czerwca 2019 r. (dalej: „MWIOŚ”). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Adam Ludwikowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 26 kwietnia 1999 r. do dnia 3 czerwca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 2659-2660)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie kontroli właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych przyjmowanych i powstających w wyniku ich przetworzenia w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: „MBP”). Wykonywanie kontroli podmiotów zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 września 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/35/2019 z 11 lipca 2019 r. 2. Małgorzata Ochorok-Jedynak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/36/2019 z 11 lipca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

<sup>1</sup> W skład, którego wchodzi delegatury w: Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu i w Mińsku Mazowieckim.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

MWIOŚ podejmował kontrole interwencyjne na skutek złożonych wniosków do WIOŚ wskazujących na nieprawidłowości w działaniu podmiotów prowadzących instalacje MBP oraz odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, jak również zarządzających składowiskami innymi niż niebezpieczne i obojętne oraz sprawdzano realizację zarządzeń pokontrolnych. MWIOŚ podejmował działania związane z pożarami w instalacjach MBP, instalacjach do produkcji paliw alternatywnych jak również u zarządzających składowiskami innymi niż niebezpieczne i obojętne oraz podejmował kontrole wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów po 5 marca 2019 r.

Inspektorzy WIOŚ prawidłowo weryfikowali sposób wypełniania obowiązków spoczywających na zarządzających składowiskami, wynikający zarówno z przepisów prawa, jak i posiadanych zezwoleń, a ustalenia z przeprowadzonych kontroli prawidłowo dokumentowali w protokołach; prawidłowo także nałożyli kary grzywny w drodze mandatu karnego, w wysokościach zgodnych ze wskazanymi w obowiązujących przepisach.

W zależności od zakresu kontroli weryfikowano realizację zarządzeń pokontrolnych.

W przypadku 10 podmiotów MWIOŚ stwierdził brak, od dnia 1 lipca 2015 r., wymaganego pozwolenia zintegrowanego. W stosunku do każdego z nich wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania, w drodze decyzji, użytkowania instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, które następnie zawiesił z powodu wystąpienia zagadnienia wstępnego, tj. niezakończonych postępowań w sprawie wydania ww. podmiotom pozwoleń zintegrowanych.

Stwierdzono przypadki prowadzenia kontroli bez ważnych upoważnień oraz niezaplanowania do kontroli w 2018 r. podmiotu prowadzącego instalację MBP z częstotliwością wymaganą obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi GIOŚ. Kontrola NIK wykazała przewlekłość w dwóch postępowaniach administracyjnych wszczętych w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, a także nieprawidłowe rozliczenie środków pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych oraz ich nieterminowe przekazanie na rachunek NFOŚiGW. Stwierdzono niejednorodność działania MWIOŚ w dwóch postępowaniach w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za przetwarzanie odpadów bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

---

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Wykonywanie kontroli właściwego zagospodarowania odpadów komunalnych powstających w wyniku ich przetworzenia w instalacjach MBP

Opis stanu faktycznego

1.1. Według danych MWIOŚ, na dzień 30 czerwca 2019 r., na obszarze województwa mazowieckiego funkcjonowało:

- 17 instalacji MBP;
- osiem instalacji do odzysku, w tym recyklingu, odpadów pochodzących z MBP;
- 10 instalacji do produkcji paliw alternatywnych;
- 38 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

(akta kontroli str. 116-136, 2266-2267)

W okresie 2016–2019 (30 czerwca) działalność kontrolna WIOŚ była prowadzona z wykorzystaniem rocznych planów działalności kontrolnej Inspekcji Ochrony Środowiska w województwie mazowieckim.

(akta kontroli str. 1501-2130)

Jak wyjaśnił MWIOŚ, przy planowaniu do kontroli instalacji MBP przetwarzających odpady po procesie w instalacji MBP lub składowisk odpadów, stosowanymi kryteriami były:

- *wszystkie zakłady z kategorii I oraz zakłady, które z uwagi na wymagania prawne (krajowe oraz unijne) oraz inne polecenia (np. cykle i cele kontrolne) muszą być kontrolowane co rok,*
- *zakłady, które otrzymały największą ilość punktów w ocenie ryzyka w danej kategorii,*
- *zakłady, które w indywidualnej ocenie inspektora prowadzącego kontrole ze względu na powodowaną uciążliwość lub zagrożenie dla środowiska powinny zostać skontrolowane w danym roku.*

(akta kontroli str. 200)

Zasady prowadzenia kontroli<sup>5</sup>, zawarte w Informatycznym Systemie Kontroli (dalej: „ISK”), określały częstotliwość przeprowadzenia kontroli dla zakładów:

- I kategorii – co roku;
- II kategorii – nie rzadziej niż raz na trzy lata;
- III kategorii – co cztery lata;
- IV kategorii – co pięć lat lub rzadziej.

(akta kontroli str. 2895-3241)

Kwalifikacja do poszczególnych kategorii podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi odbywała się z wykorzystaniem ISK, który generował automatycznie kategorię podmiotu, po wykonaniu podsumowania oceny ryzyka w oparciu o dane wprowadzone przez inspektora po zakończeniu kontroli.

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Obowiązujące od dnia 1 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 197-206, 316-317)

Zakłady gospodarujące odpadami komunalnymi zakwalifikowano<sup>6</sup> w WIOŚ do następujących kategorii ryzyka, wpływających na częstotliwość przeprowadzenia kontroli, tj. do:

- I kategorii łącznie sześć zakładów: dwa prowadzące MBP; dwa prowadzące odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP; dwa produkujące paliwa alternatywne;
- II kategorii łącznie pięć zakładów: cztery prowadzące MBP; jeden produkujący paliwa alternatywne;
- III kategorii łącznie 15 zakładów: osiem prowadzących MBP; trzy prowadzące odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP; cztery produkujące paliwa alternatywne;
- IV kategorii łącznie osiem zakładów: trzy prowadzące MBP; dwa prowadzące odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP; trzy produkujące paliwa alternatywne;
- V kategorii jeden zakład prowadzący odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP.

(akta kontroli str. 58-100, 116-136, 2266-2267)

W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) przeprowadzono łącznie 83 kontrole podmiotów<sup>7</sup> (37 planowych oraz 46 pozaplanowych) prowadzących instalacje MBP; zakładów recyklingu odpadów po przetworzeniu w MBP; producentów paliw alternatywnych, w tym:

- 48 kontroli (21 planowych i 27 pozaplanowych) podmiotów prowadzących instalacje MBP, z tego: w 2016 r. – 19 kontroli (12 planowych i siedem pozaplanowych); w 2017 r. – osiem kontroli (pięć planowych i trzy pozaplanowe); w 2018 r. – 15 kontroli (dwie planowe i 13 pozaplanowych); w 2019 r. (do 30 czerwca) – sześć kontroli (dwie planowe i cztery pozaplanowe);
- dziewięć kontroli (trzy planowe i sześć pozaplanowych) podmiotów prowadzących odzysk, w tym recykling, odpadów pochodzących z MBP, z tego: w 2016 r. – jedną kontrolę pozaplanową; w 2017 r. – siedem kontroli (trzy planowe i cztery pozaplanowe); w 2018 r. – jedną kontrolę pozaplanową; w 2019 r. (do 30 czerwca) – nie przeprowadzono żadnej kontroli;
- 26 kontroli (13 planowych i 13 pozaplanowych) producentów paliw alternatywnych, z tego: w 2016 r. – osiem kontroli (cztery planowe i cztery pozaplanowe); w 2017 r. – pięć kontroli (cztery planowe i jedną pozaplanową); w 2018 r. – sześć kontroli (dwie planowe i cztery pozaplanowe) oraz w 2019 r. siedem kontroli (trzy planowe i cztery pozaplanowe).

Z każdej kontroli sporządzano *Protokół kontroli*, który był przedkładany w dniu zakończenia czynności kontrolnych uprawnionemu do jego otrzymania przedstawicielowi jednostki kontrolowanej.

(akta kontroli str. 4-57, 2266-2267)

Struktura przeprowadzonych kontroli pod względem kategorii kontrolowanego podmiotu przedstawiała się następująco: 44,6% stanowiły kontrole zakładów III kategorii; 20,5% - II kategorii; 18,1% - IV kategorii; 9,6% - I kategorii oraz 7,2% - kontrole zakładów V kategorii.

<sup>6</sup> Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r.

<sup>7</sup> Wystąpiły przypadki, gdy w czasie jednej kontroli danego podmiotu kontrolowano np. zarówno MBP jak i instalację produkującą paliwo alternatywne.

(akta kontroli str. 2265)

Przyczynami podejmowania kontroli doraźnych, tj. pozaplanowych, były głównie: wnioski o interwencje kierowane do WIOŚ, w szczególności w związku z uciążliwością odorową wynikającą z funkcjonowania instalacji, tj. gospodarowaniem odpadami w zakresie ich magazynowania jak i ich przetwarzania.

Jak wyjaśnił MWIOŚ m.in. (...) Np. w okresie styczeń 2016 r. – sierpień 2018 r. do WIOŚ w Warszawie wpłynęło ok. 500 wniosków o interwencje wobec Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o. – prowadzącego instalację MBP przy ul. Kampinoskiej 1 w Warszawie. Również liczne były wnioski o podjęcie interwencji wobec P.P.H.U. LEKARO Jolanta Zagórska oraz P.U. HETMAN Sp. z o.o. związane także z uciążliwościami odorowymi oraz nieprawidłowościami w gospodarowaniu odpadami np. prowadzenia ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym, pozbywania się odpadów w sposób nieuprawniony (podejrzenie wywożenia odpadów do wyrobisk będących w fazie rekultywacji).

W przypadku, każdej z ww. 3 instalacji MWIOŚ wydał decyzję wstrzymującą, odpowiednio jej działanie lub użytkowanie(...).

(akta kontroli str. 209-210)

Innymi przyczynami podejmowania kontroli pozaplanowych były:

- uzyskane informacje o zdarzeniach mogących skutkować zagrożeniem dla środowiska, np. związanych z pożarem; pozyskaniem informacji od służb publicznych w związku z zatrzymaniem pojazdów z odpadami;
- wnioski Marszałka Województwa Mazowieckiego (dalej: „Marszałka”)<sup>8</sup> o przeprowadzenie kontroli, np. instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska w trybie art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>9</sup> (dalej: „uod”);
- zgłoszenia prowadzących instalacje o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji lub zakończenia rozruchu w przypadku przedsięwzięć realizowanych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko – w trybie art. 76 ustawy POŚ.

(akta kontroli str. 209-210)

W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) do MWIOŚ<sup>10</sup> w odniesieniu do ośmiu podmiotów wpłynęły łącznie 1 052 wnioski o interwencję, z tego dotyczące:

- 1) MPO w m.st. Warszawie Sp. z o.o. – 549 wniosków<sup>11</sup>, tj. w: 2016 r. – 177; 2017 r. – 196<sup>12</sup>; 2018 r. – 169 oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – siedem;
- 2) P.P.H.U. LEKARO Jolanta Zgórska – 393 wnioski, tj. w: 2016 r. – 181; 2017 r. – 166; 2018 r. – 26 oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – 20;
- 3) BYŚ Wojciech Byśkiniewicz – 60 wniosków, tj. w: 2016 r. – 14; 2017 r. – 19; 2018 r. – 27<sup>13</sup>; oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – 0;

<sup>8</sup> W obszarze objętym niniejszą kontrolą NIK były to wyłącznie wnioski kierowane przez Marszałka Województwa

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

<sup>10</sup> W tym do delegatur WIOŚ w Warszawie.

<sup>11</sup> Część wniosków powtarzała się, gdyż te same wnioski były kierowane do różnych organów, które przekazywały je według właściwości - do WIOŚ w Warszawie.

<sup>12</sup> Jeden wniosek nie dotyczył instalacji MBP.

- 4) MZO w Pruszkowie Sp. z o.o. – 21 wniosków, tj. w: 2016 r. – trzy; 2017 r. – siedem; 2018 r. – 11<sup>14</sup>; oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – 0;
- 5) REMONDIS Sp. z o.o. – 13 wniosków, tj. w: 2016 r. – jeden; 2017 r. – trzy; 2018 r. – trzy oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – sześć;
- 6) P.U. HETMAN Sp. z o.o. – 12 wniosków, tj. w: 2016 r. – 0; 2017 r. – jeden; 2018 r. – 11; oraz 2019 r. (do 30 czerwca) – 0;
- 7) MPK Pure Home Sp. z o.o. – trzy wnioski w 2019 r. (do 30 czerwca);
- 8) P.P.H.U. RADKOM Sp. z o.o. – jeden wniosek w 2018 r.

(akta kontroli str. 210a-210b)

W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) kontrolami objęto następujące grupy podmiotów:

- prowadzących instalacje MBP w: 2016 r. – 15 podmiotów; w 2017 r. – siedem; w 2018 r. – dziewięć; w 2019 (do 30 czerwca) – pięć;
- prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP w: 2016 r. – jeden; w 2017 r. – sześć; w 2018 r. – jeden; w 2019 r. (do 30 czerwca) – 0.
- producentów paliw alternatywnych w: 2016 r. – siedem; w 2017 r. – pięć; w 2018 r. – pięć; w 2019 (do 30 czerwca) – pięć.

(akta kontroli str. 4-57, 2267-2268)

W okresie 2016–2019 r. (według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r.) nie zostały objęte kontrolą następujące podmioty:

- 1) NOVAGO Sp. z o.o. – działalność Uniszki Cegielnia, prowadzący instalację MBP (zakwalifikowany do IV kategorii) nie został zaplanowany do kontroli. Przyczyną braku zaplanowania kontroli tego podmiotu, jak wyjaśnił MWIOŚ, była przypisana mu IV kategoria ryzyka, przy której kontrole przeprowadza się co pięć lat lub rzadziej. Ostatnia kontrola tego podmiotu miała miejsce w 2014 r., w której nie stwierdzono naruszeń wymagań ochrony środowiska określonych w przepisach i decyzjach administracyjnych oraz nie wpłynęły wnioski o interwencję dotyczące funkcjonowania tej instalacji.

(akta kontroli str. 58-77, 116-136, 95-206)

W czasie kontroli NIK dokonano zmiany planu kontroli<sup>15</sup> m.in. planując powyższy podmiot do kontroli w 2019 r. z uwagi na utratę<sup>16</sup> statusu RIPOK – instalacja ta nie może przyjmować do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

(akta kontroli str.317)

W sprawie podania przyczyny ujęcia w planie kontroli tego podmiotu dopiero w czasie kontroli NIK MWIOŚ wyjaśnił, że weryfikację sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 r. (przedkładanych do dnia 31 marca 2019 r. przez wójtów, burmistrzów i prezydentów) zakończono z końcem lipca 2019 r. W wyniku weryfikacji stwierdzono, że do instalacji w 2018 r. skierowany był strumień zmieszanych odpadów komunalnych i zasadnym jest ujęcie tego podmiotu do kontroli.

---

<sup>13</sup> Jeden wniosek nie dotyczył instalacji MBP.

<sup>14</sup> Jeden wniosek nie dotyczył instalacji MBP.

<sup>15</sup> Korekta planu z dnia 21 sierpnia 2019 r.

<sup>16</sup> Od dnia 20 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 2259)

- 2) PPHU Radkom Sp. z o.o. – podmiot prowadzący instalację MBP (I kategoria podmiotu) w 2017 r.
- 3) STORA ENSO Narew Sp. z o.o. – podmiot prowadzący odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP (I kategoria podmiotu) w 2017 r. oraz w 2018 r.
- 4) STORA ENSO Poland S.A. – podmiot prowadzący odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP (I kategoria podmiotu) – w okresie 2016–2019 (do 30 czerwca);
- 5) PPHU LEKARO Jolanta Zagórska (I kategoria podmiotu) został zaplanowany w pierwotnym planie na 2019 r. do kontroli w terminie późniejszym.

(akta kontroli str. 58-100, 116-136)

Natomiast odstąpiono od przeprowadzenia planowych sześciu kontroli:

podmiotów prowadzących MBP:

- 1) w 2018 r. MZO Pruszków (zakład III kategorii) z powodu, jak wyjaśnił MWIOŚ, ograniczonych możliwości kadrowych i konieczności realizacji innych bieżących zadań. Zachowano częstotliwość przeprowadzenia kontroli, bowiem poprzednia kontrola była w 2017 r.;
- 2) w 2016 r. LEKARO Sp. z o.o. (w 2016 r. zakład II kategorii) oraz w 2018 r. Remondis (w 2018 r. zakład II kategorii) – z powodu przeprowadzenia w tych podmiotach po trzy kontrole pozaplanowe, które objęły zagadnienia przewidziane do kontroli planowej;
- 3) w 2018 r. MPO Warszawa (w 2018 r. zakład I kategorii) – z powodu przeprowadzenia w tym samym roku kontroli pozaplanowej, obejmujących zakresem zagadnienia kontroli planowej;

producentów paliw alternatywnych:

- 4) w 2018 r. MZO Pruszków (zakład III kategorii) – z powodu, jak wyjaśnił MWIOŚ, ograniczonych możliwości kadrowych i konieczności realizacji innych bieżących zadań. Zachowano częstotliwość przeprowadzenia kontroli, bowiem poprzednia kontrola była w 2017 r.;
- 5) w 2018 r. Remondis (II kategoria) – z powodu przeprowadzenia w tym samym roku dwóch kontroli pozaplanowych, obejmujących swoim zakresem zagadnienia kontroli planowej.

(akta kontroli str. 58-77, 90-100)

W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) MWIOŚ nie podejmował działań kontrolnych w stosunku do żadnego posiadacza odpadów, który przekazał odpady podmiotowi prowadzącemu instalację MBP i który to podmiot w dacie przyjęcia tych odpadów nie posiadał wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 2246)

Art. 175 uod stanowi, że: *Kto, będąc posiadaczem odpadów, zleca, wbrew przepisowi art. 27 ust. 2, gospodarowanie odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru podlega karze aresztu albo grzywny.*

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że:

*(...) W województwie mazowieckim jest 319 gmin i miast. W rejestrach działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli*



nieruchomości, prowadzonych przez każdą z gmin i każde miasto, wpisane są znaczne ilości podmiotów świadczących usługi w tym zakresie, np. Warszawa – 197, Piaseczno – 61, Łomianki – 37, Pruszków – 30, Sulejówkę - 41, Leszno – 25, Mińsk Mazowiecki – 17, Ostrołęka – 19, Radom – 12.

Ograniczenia kadrowe, organizacyjne oraz szeroki zakres ustawowych obowiązków nałożonych na Inspekcję Ochrony Środowiska uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli u wszystkich podmiotów przekazujących odpady do instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 2246-2247)

**1.2.** Zakres przeprowadzonych kontroli obejmował m.in.: przestrzeganie wymagań w zakresie postępowania z odpadami zgodnie z posiadanymi decyzjami; sprawdzenie spełnienia przez podmiot wymagań ochrony środowiska w związku z zamiarem oddania do użytkowania nowo wybudowanego lub przebudowywanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów bądź instalacji; przestrzeganie wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Badaniem szczegółowym objęto próbę 16 kontroli terenowych podmiotów<sup>17</sup>: prowadzących MBP; prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, jak również producentów paliw alternatywnych.

W czasie powyższych kontroli inspektorzy WIOŚ dokonywali oględzin badanych obiektów i sprawdzali m.in.:

- wyniki i częstotliwość przeprowadzania wymaganych badań przez laboratoria posiadające akredytację;
- prawidłowość prowadzenia ewidencji ilościowo-jakościowej na podstawie kart przekazania odpadów, kart ewidencji odpadów oraz dokumentacji dotyczącej ważenia odpadów;
- uprawnienia podmiotów odbierających odpady z instalacji;
- posiadanie stosownych zezwoleń przez podmioty odbierające odpady.

W dokumentach dotyczących ewidencji odpadów nie stwierdzono różnic w masie przekazanych i przyjętych przez kolejnego posiadacza odpadów. W kontrolach instalacji MBP sprawdzano sposób zagospodarowania odpadów komunalnych po procesie ich przetworzenia w części mechanicznej i części biologicznej instalacji.

W dziewięciu kontrolach w instalacjach MBP, w jednym przypadku pracownicy WIOŚ w czasie kontroli (w czasie wywozu odpadów z przemyłu po zakończonym procesie biologicznego przetwarzania), pobrali próbki odpadów z przemyłu do badania. W pozostałych przypadkach próbek do badania nie pobierano. MWIOŚ wyjaśnił m.in., że:

*(...) W ocenie kontrolującego nie zachodziła potrzeba dokonywania poboru prób i wykonywania badań, tym bardziej, że laboratorium WIOŚ w Warszawie nie posiadało akredytacji na pobór prób oraz wykonanie badań odpadów. Badania odpadów wykonane przez nieakredytowane laboratorium nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym. W związku z powyższym chcąc wykonać badania należałoby zlecić ich pobór i badanie podmiotom zewnętrznym. Aby zlecić badania podmiotowi zewnętrznemu w każdym przypadku musi być jednoznaczny cel uzasadniający potrzebę badań i poniesienia wydatków ze środków budżetowych.*

<sup>17</sup> Były to kontrole: dziewięć - instalacji MBP; trzy - instalacji do odzysku, w tym recyklingu, odpadów pochodzących z MBP; cztery - instalacji do produkcji paliw alternatywnych.

W wyniku przeprowadzenia 16 analizowanych kontroli pracownicy WIOŚ stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości:

w instalacjach MBP

- brak pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych;
- przetwarzanie odpadów bez wymaganego pozwolenia;
- przetwarzanie w procesie R3 w instalacji MBP odpadów o kodzie 19 12 12 stanowiących frakcję podsitową wytworzoną w części mechanicznej instalacji, które zgodnie z wydaną decyzją nie były dopuszczone do przetwarzania;
- brak przedstawienia podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych;
- przyjmowanie na składowisko w celu przetworzenia odpadów (w postaci folii) nieuwzględnionych w decyzji;
- nieterminowe prowadzenie ewidencji odpadów;
- brak prowadzenia ewidencji odpadów;
- prowadzenie ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym;
- kierowanie odpadów o kodzie 19 05 99 niespełniających kryteriów dopuszczenia odpadów (w zakresie dopuszczalnych granicznych wartości wymywania) do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne;
- prowadzenie gospodarki odpadami w sposób powodujący uciążliwości przez zapach;
- gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym w zakresie miejsc i sposobów magazynowania odpadów, tj. magazynowanie odpadów o kodzie 20 03 01 przed halą, poza strefą buforową;
- przetwarzanie odpadów niezgodnie z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym, tj., nieprzykrycie membraną usypanych przyzm odpadów na placu dojrzewania;
- brak mineralnej warstwy izolacyjnej w kwaterze przeznaczony do składowania odpadów innych niż niebezpieczne oraz brak sita dwufrakcyjnego do przesiewania stabilizatu o wielkości oczek 0–20 mm, wymaganych w pozwoleniu zintegrowanym;
- brak prowadzenia odrębnej ewidencji odpadów poddawanych przetwarzaniu i odpadów powstających w wyniku prowadzenia poszczególnych procesów przetwarzania, tj., zmieszanych odpadów komunalnych jak również odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki (oznaczonych kodami podgrupy 15 01 i 20 01);
- brak wykonania badań, wymaganych pozwoleniem zintegrowanym, ze zbiornika odcieków dla stabilizacji tlenowej i ze zbiornika odcieków na placu dojrzewania stabilizatu;

w instalacjach do odzysku, w tym recyklingu, odpadów pochodzących z MBP

- brak prowadzenia ewidencji dla odpadów wytworzonych w wyniku przetwarzania, tj. dla zmieszanych odpadów z tworzyw sztucznych (odpady o kodzie 19 12 04);

- transport odpadów bez dokumentów wskazujących: posiadacza odpadów przekazującego odpady oraz posiadacza przyjmującego odpady, a także potwierdzających rodzaj transportowanych odpadów;
- nieterminowe prowadzenie ewidencji odpadów;

w instalacjach do produkcji paliw alternatywnych

- niezapewnienie przez system wizyjny w każdym przypadku identyfikacji osób przebywających w miejscu magazynowania odpadów;
- magazynowanie odpadów w sposób niezapewniający ochrony środowiska, co skutkowało wywiewaniem lekkich frakcji odpadów poza teren instalacji.

Pracownicy WIOŚ, przeprowadzający powyższe kontrole, w przypadku stwierdzenia naruszeń nakładali kary grzywny w drodze mandatu karnego w wysokościach zgodnych ze wskazanymi w ISK.

(akta kontroli str. 223-308)

W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) nie przeprowadzono kontroli sprawdzających podmiotów prowadzących instalację MBP; prowadzących odzysk, w tym recykling, odpadów pochodzących z MBP, jak również producentów paliw alternatywnych.

(akta kontroli str. 4-57)

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że: *Przy ustalaniu rocznego planu kontroli przyjmuje się standardowo 30 kontroli zakładów w terenie, na inspektora, w ciągu roku (przy założeniu, że nie są realizowane inne kategorie kontroli, czyli kontrole dokumentacyjne i kontrole w terenie bez ustalonego podmiotu). Liczba ta została ustalona na podstawie doświadczeń z poprzedniego projektu i analizy danych statystycznych w zakresie liczby wykonywanych kontroli na inspektora w ciągu roku.(...) Nie ma możliwości przeprowadzania kontroli pozaplanowych dotyczących stanu realizacji działań pokontrolnych i nie jest uzasadnione ich przeprowadzanie w ramach rezerwy czasowej, w sytuacji posiadania informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń, przesłanych przez kontrolowane podmioty. Ograniczenia te wynikają z braków kadrowych, konsekwencją czego jest duże obciążenie inspektorów nałożonymi na IOS wieloma zadaniami ustawowymi. (...).*

(akta kontroli str. 318-319)

Realizację zarządzeń pokontrolnych sprawdzano w czasie przeprowadzania kolejnej kontroli tego podmiotu, choć nie dotyczyło to wszystkich kontroli. W przypadkach, gdy kolejną kontrolą była kontrola interwencyjna, jak wyjaśnił MWIOŚ (...) *co do zasady kontrole interwencyjne nie obejmują innych zagadnień niż związanych z rozpoznaniem wniosku.* Natomiast, gdy podczas prowadzenia kontroli interwencyjnej jej zakres, dotyczący zbadania przyczyn interwencji, obejmował stan faktyczny potwierdzający realizację zagadnień ujętych w zarządzeniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli - to wówczas realizacja tego zarządzenia pokontrolnego była sprawdzana.

(akta kontroli str. 2204-2207, 2270-2410)

**1.3.** W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) MWIOŚ, nie wydawał, na podstawie ustawy o odpadach, decyzji wstrzymujących działalność posiadaczy odpadów przetwarzających odpady komunalne.

(akta kontroli str. 141-146)

Natomiast MWIOŚ podejmował działania, na podstawie art. 365 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*<sup>18</sup> (dalej: „POŚ”), w sprawie wstrzymania w drodze decyzji użytkowania instalacji MBP bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 3587-4463)

MWIOŚ w przypadku 10 podmiotów<sup>19</sup> stwierdził brak, od dnia 1 lipca 2015 r., wymaganego pozwolenia zintegrowanego. W stosunku do każdego z tych podmiotów MWIOŚ wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania w drodze decyzji użytkowania przez prowadzących instalacje.

Postępowania te zostały następnie przez MWIOŚ zawieszono, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>20</sup> (dalej: „KPA”).

Zdaniem MWIOŚ złożenie przez podmiot wniosku do Marszałka lub innego organu o wydanie pozwolenia zintegrowanego wypełnia znamiona zagadnienia wstępnego, dotyczącego rozstrzygnięcia sprawy o udzielenie tego pozwolenia, stanowiąc uzasadnienie do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA.

(akta kontroli str. 147-164)

W przypadku trzech instalacji MBP<sup>21</sup> GIOŚ wydał postanowienia<sup>22</sup> stwierdzające nieważność postanowień MWIOŚ zawieszających, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA, prowadzone postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji bez pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 4464-4500)

GIOŚ w postanowieniu stwierdził<sup>23</sup> m.in., że: *Brak rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego nie stanowi bezwzględnej przeszkody uniemożliwiającej rozstrzygnięcie w postępowaniu w sprawie wstrzymania. W niniejszym postępowaniu zależność pomiędzy obydwoma postępowaniami ogranicza się jedynie do faktu, że do rozstrzygnięcia postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego, będzie zależało, czy rozstrzygnięcie w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji będzie pozytywne bądź negatywne. Jak należy rozumieć, z przytoczonych wyroków, taka zależność jest niewystarczająca do stwierdzenia, że organ ma do czynienia z zagadnieniem wstępnym. Jednocześnie należy wskazać, że istotą zawieszenia postępowania w przypadku konieczności rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego jest to, że bez tego zagadnienia nie można wydać decyzji w danej sprawie lub jej wydanie byłoby*

<sup>18</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1396.

<sup>19</sup> Były to podmioty: 1) BYŚ Wojciech Byśkiniewicz ul. Arkuszowa 43, 01-934 Warszawa; 2) Miejski Zakład Oczyszczania w Pruszkowie Sp. z o.o. ul. Bryły 6, 05-800 Pruszków; 3) REMONDIS Sp. z o.o. ul. Zawodzie 18, 02-981 Warszawa; 4) Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe RADKOM Sp. z o.o., ul. Witosa 76, 26-600 Radom; 5) NOVAGO Sp. z o.o., ul. Grzebskiego 10, 06-500 Mława - instalacja do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w m. Kosiny Bartosowe; 6) MPK Pure Home Sp. z o.o. s.k., ul. Kołobrzeska 5, 07-401 Ostrołęka (po przekształceniu - MPK Pure Home Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrołęce); 7) Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Kobiernikach k./Płocka Sp. z o.o. (obecnie Przedsiębiorstwo Gospodarowania Odpadami w Płocku Sp. z o.o.); 8) PPHU LEKARO Jolanta Zagórska, Wola Ducka, Wiązowna; 9) Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawa; 10) PU HETMAN Sp. z o.o., Warszawa.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

<sup>21</sup> PPHU LEKARO Jolanta Zagórska; Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawa, Kampinowska 1; Przedsiębiorstwo Usługowe HETMAN Sp. z o.o.

<sup>22</sup> Postanowienia: z dnia 1 lipca 2016 r., znak: DliO-420/564/2016/sj (dotyczące Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m. st. Warszawa); z dnia 8 września 2016 r., znak: DliO-420/743/2016/sj (dotyczące PPHU LEKARO Jolanta Zagórska); z dnia 1 lutego 2017 r., znak: DliO-420/971/2016/sj (dotyczące Przedsiębiorstwa Usługowego HETMAN Sp. z o.o.).

<sup>23</sup> Postanowienie GIOŚ z dnia 1 lipca 2016 r., znak: DliO-420/564/2016/sj - dotyczące Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.

*dotknięte wadą prawną. Natomiast w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, takie jak wydanie pozwolenia zintegrowanego uniemożliwi wydanie decyzji w sprawie wstrzymania użytkowania przedmiotowej instalacji, gdyż spowoduje, że postępowanie stanie się bezprzedmiotowe, a co za tym idzie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej wstrzymania użytkowania instalacji nie będzie możliwe. W związku z powyższym postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego nie może stanowić zagadnienia wstępnego w rozumieniu przepisów art. 97 § 1 ust 4 KPA.*

(akta kontroli str. 4466-4470)

W związku z tym MWIOŚ:

– wstrzymał w drodze decyzji użytkowanie omawianych instalacji MBP. I tak w przypadku:

- P.U. HETMAN Sp. z o.o. – w dniu 11 lipca 2017 r. MWIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 1 i 366 ust. 3 ustawy Poś, decyzję wstrzymującą użytkowanie omawianej instalacji. Decyzja została zaskarżona przez podmiot do WSA, który postanowieniem z dnia 13 września 2018 r. wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji;

(akta kontroli str. 147-164, 4387-4392, 4404-4410)

- MPO w m.st. Warszawie – w dniu 7 czerwca 2018 r. MWIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 364 i 366 ust. 1 i 3 ustawy Poś, decyzję wstrzymującą użytkowanie omawianej instalacji, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Natomiast w dniu 31 sierpnia 2018 r. MWIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 1 i art. 366 ust. 3 ustawy Poś, decyzję wstrzymującą użytkowanie omawianej instalacji. Instalacja ta nie funkcjonuje;

(akta kontroli str. 147-164, 3721-3726, 3858-3908)

- P.P.H.U. LEKARO Sp. z o.o. – w dniu 28 października 2016 r. MWIOŚ wydał, na podstawie m.in. art. 365 ust. 2 pkt 3 i art. 366 ust. 2 i 3 ustawy POŚ, decyzję wstrzymującą użytkowanie przebudowanej instalacji MBP. WSA postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r. wstrzymał wykonanie powyższej decyzji MWIOŚ.

(akta kontroli str. 147-164, 3610-3619, 3696-3706)

Obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., podlegało: 15 MBP; trzy instalacje do produkcji paliw alternatywnych oraz 17 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

(akta kontroli str. 116-136)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., wymaganego pozwolenia zintegrowanego nie uzyskały instalacje MBP o statusie RIPOK zlokalizowane w:

- 1) Woli Duckiej – prowadzona przez P.P.H.U. LEKARO Jolanta Zagórska;
- 2) Ławach – prowadzona przez MPK PURE HOME Sp. z o.o.;
- 3) Nadarzynie – prowadzona przez P.U. HETMAN Sp. z o.o.;
- 4) Pruszkowie – prowadzona przez MZO w Pruszkowie Sp. z o.o.

Ponadto dla instalacji MBP o statusie RIPOK w Warszawie – prowadzonej przez REMONDIS Sp. z o.o. – była wydana decyzja<sup>24</sup> udzielająca pozwolenia zintegrowanego, z rygorem natychmiastowej wykonalności, która jest nieostateczna.

(akta kontroli str. 389-405)

**1.4.** W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) Marszałek wystąpił do MWIOŚ o przeprowadzenie dwóch kontroli, w trybie art. 41a ustawy o odpadach, tj.:

- prowadzącego instalację MBP, w związku ze złożeniem przez ten podmiot do Marszałka wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Kontroli tej nie przeprowadzono, o czym poinformowano Marszałka.

MWIOŚ wyjaśnił, iż przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli było stanowisko przedstawione przed przedstawicieli Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska na ogólnopolskiej naradzie<sup>25</sup>, z którego wynikało, że obowiązek przeprowadzenia kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach nie dotyczył pozwoleń zintegrowanych. Wyjaśnił również, że wskazany w art. 41 powyższej ustawy obowiązek kontroli dotyczy zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów;

- producenta paliw alternatywnych przed wydaniem zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów, uwzględniającego zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Kontrolę przeprowadzono po 35 dniach od dnia wpływu wniosku do WIOŚ. Po upływie trzech dni od jego otrzymania poinformowano Marszałka o planowanym terminie przeprowadzenia wspólnej kontroli. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 101-102, 182-184, 210, 343-344)

**1.5.** W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) nie uruchamiano instalacji MBP.

(akta kontroli str. 116-136)

**1.6.** W okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) w WIOŚ odnotowano łącznie 10<sup>26</sup> pożarów w instalacjach MBP, u producentów paliw alternatywnych lub na składowiskach odpadów<sup>27</sup>, tj. w: 2016 r. – dwa pożary<sup>28</sup>; 2017 r. – jeden pożar<sup>29</sup>; 2018 r. – pięć pożarów<sup>30</sup>; 2019 r. (do 30 czerwca) – dwa pożary<sup>31</sup>.

Miejscami wystąpienia pożarów były:

- w instalacjach MBP oraz u producentów paliw – miejsca magazynowania odpadów;
- na składowiskach odpadów: eksploatowana kwatera składowiska; czasza i zbocze składowiska (wierzchnia warstwa).

(akta kontroli str. 103-109)

Przyczynami pożarów były: prawdopodobnie (przyczyna wskazana przez Straż Pożarną) podpalenia i zaproszenie ognia oraz samozapłon. W jednym przypadku

<sup>24</sup> Decyzja z dnia 30 sierpnia 2018 r.

<sup>25</sup> Naradę Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji przeprowadzono w dniach 17–19 października 2016 r.

<sup>26</sup> W tym jeden (u producenta paliw alternatywnych), który nie został zgłoszony do WIOŚ a ujęty do rozpoznania w czasie kontroli planowej rozpoczętej pięć dni po dacie pożaru.

<sup>27</sup> Nie wystąpiły pożary u prowadzących odzysk, w tym recykling, odpadów pochodzących z MBP.

<sup>28</sup> Jeden w instalacji MBP i jeden u producenta paliw alternatywnych.

<sup>29</sup> Na składowisku odpadów.

<sup>30</sup> Dwa w instalacjach MBP oraz trzy pożary na składowiskach (z tego dwa pożary na jednym składowisku).

<sup>31</sup> Jeden w instalacji MBP i jeden u producenta paliw alternatywnych.

(pożaru u producenta paliw alternatywnych) dochodzenie prowadzone przez policję zostało umorzone – wykluczono czynnik ludzki i wskazano na działanie innego czynnika, niezależnego od działania człowieka. Wystąpiły również przypadki nieustalenia przyczyn wybuchu pożarów (3 przypadki).

Po otrzymaniu informacji o pożarze pracownicy WIOŚ podejmowali czynności kontrolne tego samego dnia, na drugi dzień lub w jednym przypadku ustaleń dotyczących pożaru dokonano w czasie kontroli planowej. Żadna z przeprowadzonych kontroli po pożarach nie była podjęta na skutek skarg i wniosków dotyczących zaistniałych pożarów.

W przypadku wszystkich pożarów pracownicy WIOŚ podejmowali współpracę z innymi służbami, np. ze Strażą Pożarną na miejscu pożarów w czasie akcji gaśniczej (m.in. wskazując na konieczność zabezpieczenia geomembrany na obwałowaniach kwatery składowiska przed bezpośrednim działaniem wysokiej temperatury). Ponadto współdziałano z organami ścigania, np. pracownicy WIOŚ składali zeznania dotyczące pożarów w prowadzonych przez prokuraturę śledztwach. Policji natomiast przekazywano informacje o przeprowadzonej akcji gaśniczej oraz o rozmiarach pożaru; udostępniano dokumenty kontrolne z poprzednich kontroli instalacji.

(akta kontroli str. 103-109, 202-204, 313-320)

1.7. We wszystkich sześciu kontrolach u prowadzących instalacje MBP oraz u zarządzających składowiskami, przeprowadzonych po dniu 5 marca 2019 r., badano wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów. W czasie jednej kontroli stwierdzono, że system wizyjny nie zapewniał w każdym przypadku identyfikacji osób przebywających w miejscu magazynowania odpadów, co zostało ujęte w zarządzeniu pokontrolnym skierowanym do kontrolowanego podmiotu.

(akta kontroli str. 145-146, 2411-2452)

1.8. W badanym okresie MWIOŚ wydał 29 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 248,8 tys. zł za naruszenie przepisów uod, w tym w 2016 r. w wysokości 96,0 tys. zł, 2017 r. w wysokości 93,0 tys. zł, w 2018 r. w wysokości 41,5 tys. zł, do 30 czerwca 2019 r. w wysokości 18,3 tys. zł. Wobec czterech decyzji wydanych przez MWIOŚ, wymierzających kary pieniężne na łączną kwotę 87,3 tys. zł toczyło się postępowanie odwoławcze.

W 2016 r. MWIOŚ wydał pięć decyzji dla czterech podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi, w których wymierzył administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 96,0 tys. zł, z czego trzy kary nałożone zostały na prowadzących instalacje MBP i dwie kary na zarządzających składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Wobec jednej decyzji na kwotę 20,0 tys. zł toczyło się postępowanie odwoławcze.

W 2017 r. MWIOŚ wydał 10 decyzji, obejmujących jedenaście instalacji, dla 10 podmiotów, w których wymierzył administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 93,0 tys. zł. Pięć kar nałożonych zostało na prowadzących instalacje MBP, dwie kary na prowadzących odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, jedna kara na producenta paliw alternatywnych oraz trzy kary na zarządzających składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W jednej decyzji na kwotę 50,0 tys. zł toczyło się postępowanie odwoławcze.

W 2018 r. WIOŚ wydał jedenaście decyzji dla ośmiu podmiotów<sup>32</sup>, w których wymierzył administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 41,5 tys. zł. Sześć kar nałożonych zostało na prowadzących instalacje MBP, dwie kary na producenta paliw alternatywnych oraz trzy kary na zarządzających składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W jednej decyzji na kwotę 5,0 tys. zł toczyło się postępowanie odwoławcze.

Do 30 czerwca 2019 r. WIOŚ wydał trzy decyzje dla dwóch podmiotów, obejmujące cztery instalacje, w których wymierzył administracyjne kary pieniężne na łączną kwotę 18,3 tys. zł. Trzy kary nałożone zostały na prowadzących instalacje MBP oraz jedna kara na producenta paliw alternatywnych. Wobec jednej decyzji na kwotę 12,3 tys. zł toczyło się postępowanie odwoławcze.

(akta kontroli str. 3573-3581)

Najczęstszymi wykazywanymi nieprawidłowościami podlegającymi administracyjnej karze pieniężnej było zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia<sup>33</sup> – 24 przypadki. Za nieprzedstawienie kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania<sup>34</sup> MWIOŚ ukarał trzy podmioty wydając trzy decyzje administracyjne. Za naruszenie przepisów art. 91 pkt 29 ustawy z dnia 11 września 2015 r. *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*<sup>35</sup> za magazynowanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego niezgodnie z wymogami ustawy oraz nieprzekazanie do WIOŚ we właściwym terminie sprawozdania z przeprowadzonego audytu – MWIOŚ wymierzył dwóm podmiotom administracyjne kary pieniężne.

(akta kontroli str. 930, 932-933, 1117, 1119, 112, 3573-3581)

Pięć postępowań dowodowych, dotyczących wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej pozostawało w toku, według stanu na dzień 12 września 2019 r.

(akta kontroli str. 2189-2191)

W okresie objętym kontrolą, MWIOŚ skierował do właściwych sądów osiem wniosków<sup>36</sup> dotyczących przypadków stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy o odpadach, które podlegały karze grzywny lub aresztu oraz trzy wnioski do prokuratury. Wnioski do sądu dotyczyły naruszeń przez prowadzących instalacje MBP z tytułu gospodarowania odpadami w sposób niezapewniający ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, nieprowadzenia ewidencji odpadów albo prowadzenie tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodnie ze stanem rzeczywistym oraz zlecenia gospodarowanie odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru. Trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa zostały złożone przez MWIOŚ przeciwko:

- obrotowi gospodarczemu polegającemu na przedłożeniu dokumentów poświadczających nieprawdę;
- wiarygodności dokumentów;
- obrotowi gospodarczemu;
- środowisku.

(akta kontroli str. 2760, 2763, 2768-2872)

<sup>32</sup> Dotyczyły podmiotów: czterech prowadzących instalacje MBP, trzech zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, jednego producenta paliw alternatywnych.

<sup>33</sup> Art. 194 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 922, ze zm.).

<sup>34</sup> Art. 9za ust. 4 ucpg.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1466, ze zm.

<sup>36</sup> Dwa wnioski z 2016 r.; dwa wnioski z 2017 r., cztery wnioski z 2018 r.



W okresie objętym kontrolą nałożono 41 mandatów na łączną kwotę 17 500 zł, w tym 15 mandatów na prowadzących instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych na kwotę 6 800 zł, osiem mandatów na producentów paliw alternatywnych na kwotę 3 400 zł, osiem na prowadzących zakłady recyklingu odpadów po przetworzeniu w MBP na kwotę 3 100 zł oraz 10 na zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne na kwotę 4 200 zł.

(akta kontroli str. 2761–2762, 2764–2767)

Szczegółowym badaniem objęto sześć decyzji MWIOŚ wymierzających administracyjne kary pieniężne. Badanie wykazało, że były one wydawane zgodnie z art. 107 KPA oraz art. 198 uod. Wszystkie wskazywały rodzaj i dzień stwierdzenia naruszenia oraz prawidłowo określały wysokość kary.

(akta kontroli str. 3243-3572)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dwóch postępowaniach w sprawie wymierzenia na podstawie art. 194 ust. 4 uod kary pieniężnej w związku ze stwierdzeniem naruszenia uod, polegającego na przetwarzaniu odpadów bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, działanie MWIOŚ nie było jednolite. Postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej PU HETMAN Sp. z o.o. MWIOŚ zawiesił ze względu na wystąpienie zagadnienia wstępnego w postaci niezakończonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego. Natomiast postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Pure Home Sp. z o.o. MWIOŚ zakończył wymierzeniem kary pieniężnej, mimo że sytuacja tego podmiotu była podobna do tej, w jakiej znajdował się PU HETMAN Sp. z o.o. (niezakończone postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego).

(akta kontroli str. 26-27)

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że:

*Sytuacja prawna podmiotu, opisana wyżej (...), nie pozwala na jednoznaczne przyjęcie, iż dyspozycja cytowanego w zapytaniu art. 194 ust. 4 ustawy o odpadach – została wypełniona. Podmiot wystąpił w terminie o wydanie pozwolenia, otrzymał je w roku 2017, jednak w wyniku przystąpienia do postępowania organizacji ekologicznych nie stało się ono do dnia kontroli ostateczne i prawomocne. Dodatkowo zmianie uległ stan prawny i uwarunkowania uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a postępowanie w I instancji jest w toku i nie jest wiadomy jego wynik. W tym stanie rzeczy uzasadnione jest podejście, którego motywy zostały opisane w uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania: strona złożyła wnioski o wydanie pozwolenia w odpowiednim czasie, z treści decyzji Ministra Środowiska nie wynikają zarzuty wobec strony ani też organu I instancji, a problem z uprawomocnieniem wydanych decyzji wynikał z konieczności poddania ocenie argumentów organizacji ekologicznych, na dodatek w nowym stanie prawnym.*

(akta kontroli str.2203)

MWIOŚ w uzupełnieniu powyższej odpowiedzi wyjaśnił, że:

*Postanowienie o zawieszeniu postępowania ze względu na konieczność rozpatrzenia przez właściwy organ zagadnienia wstępnego zostało wydane*

w roku 2019 w opisanym wcześniej stanie prawnym: podmiot od 2017 roku dysponuje decyzją (pozwoleniem) wydanym w I instancji, jednak już dwukrotnie decyzja ta została uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia – z przyczyn nie leżących po stronie podmiotu. Jak już wskazano, w takim stanie sprawy jest co najmniej wątpliwe z punktu widzenia zasad praworządności przyjmowanie, że podmiot działa bez pozwolenia. Wynikiem obecnie prowadzonego postępowania będzie kolejna, trzecia już decyzja dla podmiotu – będzie ona najprawdopodobniej zaskarżona w toku instancji, a jeśli zostanie utrzymana w mocy, organizacje ekologiczne będą ją podważać w sądzie administracyjnym.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione okoliczności prawne i proceduralne, MWIOŚ nie wie, jaka i kiedy decyzja zostanie ostatecznie wydana w przedmiotowej sprawie, dotyczącej HETMAN sp. z o.o. i jaki będzie ewentualny pogląd sądu administracyjnego.

Wobec tego treść decyzji Marszałka – w trzeciej już wersji – ma podstawowe znaczenie dla oceny legalności działania podmiotu w roku 2018.

Dodatkowo należy wskazać na stanowisko orzecznictwa w podobnych sprawach: „jeżeli w toku postępowania okaże się, że podmiot prowadzący instalację, przed wszczęciem postępowania w trybie art. 365 p.o.ś. złożył wnioski o wydanie pozwolenia zintegrowanego, organ ochrony środowiska powinien zawiesić prowadzone postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., do czasu wyjaśnienia zagadnienia wstępnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wa 200/13)” – orzeczenie NSA sygn. II OSK 2972/17.

(akta kontroli str. 2210)

MWIOŚ wyjaśnił m.in. że:

Sytuacja prawna MPK Pure Home Sp. z o.o. i PU HETMAN Sp. z o.o. nie była i nie jest identyczna.

W przypadku MPK Pure Home Sp. z o.o. MWIOŚ miał do czynienia z podmiotem, który, mimo złożonego wniosku, nigdy nie otrzymał decyzji pozwolenia zintegrowanego. Natomiast w przypadku PU HETMAN Sp. z o.o. sytuacja prawna jest zupełnie inna: pierwsze pozwolenie zintegrowane podmiot otrzymał w dniu 31 sierpnia 2017 r. – decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego została uchylona do ponownego rozpatrzenia decyzją Ministra Środowiska z dnia 19 stycznia 2018 r.

Co istotne, Minister nie stwierdził co do zasady wadliwości decyzji Marszałka, uznał jednak, że argumenty i okoliczności podnoszone przez skarżące stowarzyszenia w odwołaniach zasługują na to, aby organ pierwszej instancji rozpoznał je w ponownym postępowaniu. (...)

MWIOŚ nie jest uprawniony do oceny postępowań o wydanie pozwolenia zintegrowanego, nie może jednak zignorować okoliczności prawnej, polegającej na tym że Minister Środowiska jako organ wyższego stopnia, co do zasady nie stwierdził błędów i niezgodności z prawem w decyzjach Marszałka, ustalających treść pozwolenia zintegrowanego. Minister Środowiska uznał jedynie, że skoro pojawiły się nowe strony postępowania, to trzeba je powtórzyć, aby zapewnić owym stronom udział w procesie decyzyjnym i w postępowaniu. W drugim przypadku dodatkowo nastąpiła zmiana przepisów, wymuszająca konieczność ponownego rozpoznania sprawy.

(akta kontroli str. 2202-2203)

Zdaniem NIK, sytuacja prawna obu podmiotów była podobna, ponieważ żaden z nich nie dysponował ostateczną decyzją w rozumieniu art. 16 § 1 KPA. Decyzja dla PU HETMAN Sp. z o.o. z dnia 31 sierpnia 2017 r. została uchylona,

a tym samym zarówno MPK Pure Home Sp. z o.o., jak i PU HETMAN Sp. z o.o., działały bez wymaganego pozwolenia i w obydwóch postępowaniach występowało zagadnienie wstępne, które było przyczyną zawieszenia tylko postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej PU HETMAN Sp. z o.o.

2. MWIOŚ nie zaplanował do kontroli podmiotów prowadzących instalacje MBP oraz odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, z częstotliwością wymaganą obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi GIOŚ.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska*<sup>37</sup> W odniesieniu do instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego okres pomiędzy kontrolami nie przekracza:

- roku dla instalacji stwarzających największe zagrożenie;
- 3 lat dla instalacji, której prowadzącym instalację jest organizacja zarejestrowana w systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) lub dla instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie.

Ponadto, GIOŚ pismem z dnia 15 grudnia 2015 r.<sup>38</sup> przekazał wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska dokumentację Informatycznego Systemu Kontroli (ISK), w którym m.in. był zapis: Proszę o zapoznanie inspektorów z dokumentacją ISK oraz zapewnienie jej stosowania od dnia 1 stycznia 2016 r.

W wytycznych do planowania, zawartych w obowiązującym w ISK, zdefiniowano pięć kategorii zakładów, którym przypisano częstotliwość przeprowadzenia kontroli. Aktualnie obowiązująca częstotliwość kontroli jest następująca:

- zakłady I kategorii – kontroluje się co roku;
- zakłady II kategorii – kontroluje się nie rzadziej niż raz na 3 lata;
- zakłady III kategorii – kontroluje się co 4 lata;
- zakłady IV kategorii - kontroluje się co 5 lat lub rzadziej;
- zakłady V kategorii - nie muszą być ujmowane w planach kontroli.

(akta kontroli str. 2893-3240)

W wyniku niniejszej kontroli stwierdzono, że nie zaplanowano kontroli podmiotu prowadzącego instalację MBP, dla której było wymagane pozwolenie zintegrowane – PPHU LEKARO Jolanta Zagórska (I kategoria podmiotu od 2017 r.) na 2018 r., co było niezgodne z wymaganą częstotliwością przeprowadzania kontroli, określoną:

- w art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska*, tj. co roku dla instalacji stwarzających największe zagrożenie. Analiza wielokryterialna oddziaływania PPHU LEKARO na środowisko wykazała najwyższy, czyli I stopień ryzyka, tj. największe zagrożenie dla środowiska;
- we wskazanej do stosowania przez GIOŚ dokumentacji ISK, tj. zakład I kategorii ryzyka kontroluje się co roku.

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że: (...) Zakład omyłkowo nie został umieszczony w planie kontroli na 2018 r. Ze względu na konieczność realizacji zadań pozaplanowych oraz braku kadrowe, nie dokonano korekty planu w tym

<sup>37</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.

<sup>38</sup> Znak: DliO-0703/192/2015/ad.

*zakresie. Zakład został zaplanowany do kontroli w 2019 r. (w planie zatwierdzonym w grudniu 2018 r.).*

(akta kontroli str. 2202)

W ocenie NIK, niezaplanowanie do kontroli powyższego podmiotu było postępowaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi.

3. W czasie kontroli MWIOŚ w PU HETMAN Sp. z o.o nie stwierdzono naruszenia polegającego na braku, w dacie przeprowadzenia kontroli, posiadania przez ten podmiot wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 25)

*MWIOŚ wyjaśnił m.in., że (...) W 2018 roku przedsiębiorca posiadał pozwolenie zintegrowane, nieostateczne, skarżone dwukrotnie i dwukrotnie odesłane przez Ministra do organu I instancji do ponownego rozpatrzenia. W tej sytuacji należy podtrzymać pogląd, że stwierdzenie o braku pozwolenia w kontekście zapisu „stwierdzone nieprawidłowości” nie byłoby uprawnione.*

(akta kontroli str. 2229)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

4. MWIOŚ przekazał środki pochodzące z administracyjnych kar pieniężnych na rachunek NFOŚiGW w łącznej kwocie 13,0 tys. zł niezgodnie z terminem wynikającym z art. 201 ust. 2 uod.

*Zgodnie z art. 201 ust. 2 uod wpływy z administracyjnych kar pieniężnych wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału.*

W trzech przypadkach<sup>39</sup> WIOŚ przekazał środki na rachunek NFOŚiGW po terminie wynikającym z ww. ustawy, i tak:

- a) środki w wysokości 5,0 tys. zł zostały wpłacone przez dłużnika na rachunek MWIOŚ w dniu 6 września 2018 r. Przekazanie ww. kwoty do NFOŚiGW nastąpiło w dniu 27 listopada 2018 r., tj. 27 dni po terminie wynikającym z ww. przepisu.

*Główny Księgowy WIOŚ wyjaśnił m.in., że: kara została zaksięgowana na kwotach do wyjaśnienia ze względu na niedostarczenie do Wydziału Budżetu i Finansów decyzji na dzień dokonania wpłaty. Decyzję przekazano do Wydziału BF w dniu 12 października 2018 r. 12.10.2018 r. zostało stwierdzone, że kwota została zapłacona w terminie (...) – zatwierdzona do odprowadzenia do właściwego funduszu z innymi wpłatami z miesiąca października, przekazana do funduszu w miesiącu listopadzie.*

(akta kontroli str. 930)

- b) środki w wysokości 5,0 tys. zł zostały wpłacone przez dłużnika na rachunek MWIOŚ w dniu 6 czerwca 2018 r. Przekazanie ww. kwoty do NFOŚiGW nastąpiło w dniu 30 sierpnia 2018 r., tj. 30 dni po terminie wynikającym z ww. przepisu;
- c) środki w wysokości 3,0 tys. zł zostały wpłacone przez dłużnika na rachunek MWIOŚ w dniu 6 czerwca 2018 r. Przekazanie ww. kwoty do

---

<sup>39</sup> Na 23 zbadane wpłaty.

NFOŚiGW nastąpiło w dniu 30 sierpnia 2018 r., tj. 30 dni po terminie wynikającym z ww. przepisu.

Główny Księgowy WIOŚ wyjaśnił m.in., że kary zostały zaksięgowane na kwotach do wyjaśnienia ze względu na niedostarczenie do Wydziału Budżetu i Finansów decyzji na dzień dokonania wpłaty. Decyzje przekazano do Wydziału BF w dniu 9 lipca 2018 roku. Z uwagi na sezon urlopowy wpłata rozliczona w dniu 30 lipca 2018 r. Zostało stwierdzone, że kary zostały zapłacone w terminie – zatwierdzona do odprowadzenia do właściwego funduszu z innymi wpłatami z miesiąca lipca.

(akta kontroli str. 932-933)

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że decyzje zostały przygotowane do przekazania do Wydziału Budżetu i Finansów WIOŚ w Warszawie przy piśmie z dnia 2 lipca 2018 r. podpisanym przez p.o. Kierownika Delegatury w Radomiu. Z uwagi na brak realizowanych wyjazdów do siedziby WIOŚ w Warszawie w okresie 2-6 lipca 2018 r., przedmiotowa decyzja została dowieziona w dniu 9 lipca 2018 r. i przekazana do Wydziału Budżetu i Finansów WIOŚ w Warszawie.

(akta kontroli str. 998-1001)

W ocenie NIK, opóźnienie w przekazywaniu środków na rachunek NFOŚiGW, było naruszeniem art. 201 ust. 2 uod.

5. Główny Księgowy WIOŚ nie zapewnił właściwego ujęcia w księgach rachunkowych wpływów z administracyjnych kar pieniężnych w wysokości 139 zł, jako zobowiązanie wobec NFOŚiGW, co skutkowało nieprzekazaniem środków w powyższej wysokości do NFOŚiGW, dla których wymaganym terminem przekazania był 31 października 2017 r.

WIOŚ w Warszawie, wg stanu na dzień 6 września 2019 r., odprowadził do NFOŚiGW kwotę w wysokości 20 356 zł, tj. o 139 zł niższą niż kwota określona w decyzji orzekającej rozłożenie administracyjnej kary pieniężnej na raty i kwota wpłacona przez ukarany podmiot.

(akta kontroli str. 1002)

Postępowanie to było niezgodne z art. 24 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>40</sup> stanowiącym, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie.

Z kolei w myśl art. 201 ust. 2 uod wpływy z kar przekazuje się na rachunek bankowy NFOŚiGW, co oznacza, że do NFOŚiGW należało przekazać pełną kwotę wynikającą z dokonanych wpłat ukaranego podmiotu.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>41</sup> kierownik jednostki sektora finansów publicznych, powierzył głównemu księgowemu obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki.

(akta kontroli str. 1003-1006)

Jak wyjaśnił m.in. Główny Księgowy: WIOŚ w Warszawie nie przekazał kwoty nadpłaty w wysokości 139 zł do NFOŚiGW, ponieważ kwota ta zgodnie z raportem naliczeń do funduszy nie stanowiła zobowiązania wobec NFOŚiGW w Warszawie, z uwagi na nieprawidłowe jej zaewidencjonowanie przez operatora systemu. (...) w dniu 11 września 2019 roku, dokonano

<sup>40</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

*prawidłowego rozliczenia dłużnika (...) kwota (...) została zaliczona na poczet odsetek podatkowych (...) jako zobowiązanie wobec NFOŚiGW w Warszawie i przekazana na rzecz funduszu w dniu 11 września 2019 r. (...).*

(akta kontroli str. 1072-1073)

*Główny Księgowy wyjaśnił, m.in., że: z uwagi na objęcie stanowiska Głównego Księgowego począwszy od stycznia 2017 roku oraz ze względu na konieczność wdrożenia się w bieżące sprawy jednostki głównie w zakresie realizacji planu finansowego dochodów i wydatków WIOŚ zadanie w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ewidencji redystrybucji administracyjnych kar pieniężnych oraz egzekucji należności z tytułu wymierzonych kar zostało delegowane Pani (...), zatrudnionej od dnia 1 stycznia 2017 roku na stanowisku eksperta ds. finansowo-księgowych, z uwagi na jej wieloletnie doświadczenie zawodowe między innymi w przedmiotowym ze względu na jej zatrudnienie do dnia 31 grudnia 2016 roku na stanowisku Głównego Księgowego. Dodatkowo informuję, że w przedmiotowej sprawie nie zgłoszono zaistniałej nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1073)

*Główny Księgowy wyjaśnił m.in., że Inwentaryzacja należności z tyt. adm. kar pieniężnych odbywa się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, w tym przypadku z decyzją administracyjną. Kwota w wysokości 139 zł nie była zaewidencjonowana na koncie sum do wyjaśnienia, ponadto jako należność publiczno-prawna nie podlegała inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald zgodnie z art. 26 ustawy z 29 września 1994 r o rachunkowości. (Dz. U. 2019 poz. 351).*

*Dodatkowo Główny Księgowy wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że zarówno ówczesny operator systemu FunduszPro, jak i osoba sprawująca nadzór nad prowadzeniem ewidencji i redystrybucji administracyjnych kar pieniężnych nie są już pracownikami WIOŚ, nie jestem w stanie udzielić zgodnie ze stanem faktycznym zaistniałych okoliczności odpowiedzi na pytanie z jakich przyczyn w trakcie weryfikacji sald powyższy błąd nie został ujawniony. Ponadto z uwagi na urlop pracownika (...) na obecną chwilę nie jestem w stanie przedłożyć odpowiednich dokumentów.*

(akta kontroli str. 1085-1086)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

6. MWIOŚ w sposób przewlekły prowadził dwa postępowania dotyczące wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych w związku z naruszeniem przepisów uod przez skontrolowane podmioty.

*Według stanu na dzień 12 września 2019 r., MWIOŚ nie wydał decyzji administracyjnych, pomimo upływu ponad 15 miesięcy od zakończenia postępowania dowodowego, dotyczącego PPHU LEKARO w sprawie naruszenia art. 194 ust. 1 pkt 4 uod oraz upływu ponad dziewięciu miesięcy od zakończenia postępowania dowodowego, dotyczącego MPO w Warszawie w sprawie naruszenia art. 194 ust. 1. pkt 4.*

(akta kontroli str. 2183-2185, 2186)

*Jak wyjaśnił MWIOŚ w odniesieniu do podmiotu PPHU LEKARO: Postępowanie dowodowe zostało zakończone w dniu 2 maja 2018 r. Termin przedawnienia na wydanie administracyjnej kary pieniężnej upływa w dniu 27.10.2022 r. Decyzja nie została wydana w związku z odejściem z pracy w WIOŚ w Warszawie pracownika Delegatury w Płocku prowadzącego*

przedmiotową sprawę. Akta sprawy zostały przekazane do prowadzenia przez Wydział Inspekcji WIOŚ w Warszawie, jako dodatkowe zadanie dla pracownika, który dotychczas nie prowadził tej sprawy. Pracownik ten jest obciążony wieloma zadaniami planowymi i pozaplanowymi. I z tych powodów dotychczas nie zapoznał się z aktami sprawy w sposób umożliwiający wydanie przedmiotowej decyzji. Decyzja zostanie wydane przed upływem czasu na jej przedawnienie.

Ponadto MWIOŚ wyjaśnił, że w przypadku MPO w Warszawie Postępowanie dowodowe zostało zakończone w dniu 13 listopada 2018 r. Termin przedawnienia na wydanie administracyjnej kary pieniężnej upływa w dniu 18.05.2023 r. Decyzja nie została wydana w związku z brakiem możliwości czasowych inspektora prowadzącego sprawę, spowodowanych koniecznością realizacji zadań planowych i pozaplanowych związanych z zanieczyszczeniem środowiska. Pracownik ten równocześnie koordynuje pracę „zespołu odpadowego” i opiekuje się praktykantami, stażystami i młodymi niedoświadczonymi inspektorami. Decyzja zostanie wydane przed upływem czasu na jej przedawnienie.

(akta kontroli str. 2189-2191)

W ocenie NIK postępowanie MWIOŚ było nierzetelne.

#### OCENA CZĄSTKOWA

MWIOŚ podejmował kontrole interwencyjne na skutek złożonych wniosków do WIOŚ wskazujących na nieprawidłowości w działaniu podmiotów prowadzących instalacje MBP oraz odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, i prawidłowo nałożył kary grzywny w drodze mandatu karnego, w wysokościach zgodnych ze wskazanymi w obowiązujących przepisach. Pozytywnie należy ocenić sprawdzanie realizacji zarządzeń pokontrolnych oraz działania związane z pożarami.

W przypadku 10 podmiotów, u których stwierdził brak pozwolenia zintegrowanego, MWIOŚ wszczął postępowania w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji eksploatowanych bez wymaganego pozwolenia, które następnie zawiesił na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA ze względu na wystąpienie zagadnienia wstępnego w postaci niezakończonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego. Kontrola NIK wykazała przewlekłość w dwóch postępowaniach administracyjnych w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych, a także nieprawidłowe rozliczenie środków pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych oraz ich nieterminowe przekazanie na rachunek NFOŚiGW. Ponadto nie ujęto w planie kontroli na rok 2018, z częstotliwością wymaganą obowiązującymi przepisami i wytycznymi GIOŚ, jednego podmiotu. W dwóch postępowaniach w sprawie wymierzenia kary administracyjnej za przetwarzanie odpadów bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego działanie MWIOŚ nie było jednolite.

#### OBSZAR

## **2. Wykonywanie kontroli podmiotów zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne**

Opis stanu faktycznego

Pracownicy WIOŚ w okresie objętym kontrolą przeprowadzili łącznie 75 kontroli terenowych u 38 podmiotów zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, w tym 30 kontroli planowych oraz 45 kontroli pozaplanowych.

(akta kontroli str. 127-136)

Realizacja kontroli składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w 2016 r. zrealizowano 18 kontroli w 15 podmiotach, w tym osiem planowych oraz 10 pozaplanowych;
- w 2017 r. przeprowadzono łącznie 24 kontrole w 19 podmiotach, w tym 10 planowych oraz 14 pozaplanowych;
- w 2018 r. zrealizowano łącznie 25 kontroli w 21 podmiotach, w tym 10 planowych oraz 15 pozaplanowych;
- do 30 czerwca 2019 r. rozpoczęto dziewięć kontroli, w tym zakończono osiem kontroli w siedmiu podmiotach (dwie planowe oraz sześć pozaplanowych). Jedna kontrola pozaplanowa rozpoczęta w badanym okresie była w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 866-895)

Po każdej przeprowadzonej kontroli sporządzono protokoły kontroli, które zostały podpisane w dniu zakończenia kontroli instalacji.

Ponadto w okresie 2016–2019 (do 30 czerwca), pracownicy WIOŚ przeprowadzili 31 kontroli opartych na analizie dokumentacji, w tym 16 opartych na analizie badań automonitoringowych.

(akta kontroli str. 919-929)

Cele kontroli planowych wynikały z zatwierdzonych planów pracy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska i miały charakter problemowy. Zakres kontroli dotyczył przede wszystkim weryfikacji przestrzegania przepisów ustawy o odpadach oraz kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a także kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Kontrole pozaplanowe przeprowadzane były głównie w zakresie przestrzegania wymagań dotyczących postępowania z odpadami, w tym z odpadami niebezpiecznymi oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str. 866-895, 1501-2130)

W badanym okresie przeprowadzono 45 kontroli pozaplanowych składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, w tym 24 kontrole interwencyjne<sup>42</sup>, 17 kontroli przeprowadzonych na wniosek<sup>43</sup> oraz 4 kontrole inwestycyjne<sup>44</sup>.

Najczęstszą przyczyną kontroli interwencyjnych były zgłaszane do WIOŚ uciążliwości odorowe oraz nieprawidłowości w prowadzeniu składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

W przypadku 35 kontroli<sup>45</sup>, w tym 18 kontroli<sup>46</sup> pozaplanowych, MWIOŚ wydał zarządzenia pokontrolne. Głównym powodem wydania zarządzeń było ustalenie w toku kontroli przetwarzania odpadów z naruszeniem warunków pozwolenia

<sup>42</sup> W 2016 r. – trzy kontrole, w 2017 r. – dziewięć kontroli, w 2018 r. – 11 kontroli, w 2019 r. – jedną kontrolę.

<sup>43</sup> W 2016 r. – sześć kontroli, w 2017 r. – cztery kontrole, w 2018 r. – trzy kontrole, w 2019 r. – cztery kontrole.

<sup>44</sup> W 2016 r. – jedna kontrola, w 2017 r. – jedna kontrola, w 2018 r. – jedna kontrola, w 2019 r. – jedna kontrola.

<sup>45</sup> Tabela nr 4 Zestawienie kontroli planowych, pozaplanowych, innych – zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – przeprowadzonych przez WIOŚ w Warszawie w okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) - rok 2016 poz. 2, 5, 7, 9, 12, 16; rok 2017 – poz. 1, 4, 8, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23; rok 2018 – poz. 1, 2, 4, 5, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23; rok 2019 – poz. 1, 4.

<sup>46</sup> Tabela nr 4 Zestawienie kontroli planowych, pozaplanowych, innych – zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – przeprowadzonych przez WIOŚ w Warszawie w okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) - rok 2016 poz. 5, 7; rok 2017 poz. 1, 4, 8, 11, 19; rok 2018 poz. 2, 4, 5, 10, 12, 14, 16, 17, 19, 23; rok 2019 poz. 1.



zintegrowanego oraz prowadzenie monitoringu składowiska w niepełnym zakresie lub jego brak.

Na skutek stwierdzonych nieprawidłowości, MWIOŚ skierował wystąpienie do:

- Marszałka Województwa Mazowieckiego z 27 kontroli;
- urzędów gmin z trzech kontroli;
- Samorządowego Kolegium Odwoławczego z jednej kontroli;
- Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z trzech kontroli.

W wyniku przeprowadzonych kontroli MWIOŚ wszczął postępowania w sprawie o wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej pięciu podmiotom i wydał osiem decyzji administracyjnych na łączną kwotę 75,0 tys. zł. Jedna decyzja wydana przez MWIOŚ w 2016 r. na kwotę 20,0 tys. zł była w trakcie procedury odwoławczej.

Sprawdzenie realizacji zarządzeń pokontrolnych weszło w zakres pięciu<sup>47</sup> przeprowadzonych w badanym okresie kontroli. W pozostałych przypadkach zarządzenia pokontrolne były sprawdzane w zależności od tematyki kontroli oraz jej rodzaju, z wyjątkiem jednego przypadku<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 866-895)

Szczegółowa analiza ośmiu protokołów kontroli terenowych, które przeprowadzone zostały w latach 2016–2019 (do 30 czerwca) u zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, wykazała, że inspektorzy WIOŚ:

- we wszystkich przypadkach weryfikowali, czy składowiska były prowadzone w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowanie wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowych, a także wymagań ochrony środowiska, zgodnie z instrukcją prowadzenia składowiska odpadów i decyzją zatwierdzającą tę instrukcję;
- w trzech protokołach kontroli<sup>49</sup> nie zawarli zapisów odnoszących się do wypełnienia obowiązków przez zarządzającego składowiskiem w zakresie prowadzenia monitoringu składowiska odpadów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów<sup>50</sup>. W każdym z ww. przypadków spowodowane było to przeprowadzeniem analizy przedłożonych przez kontrolowane podmioty badań monitoringowych przed rozpoczęciem kontroli terenowej. W jednym przypadku<sup>51</sup> nałożono na zarządzającego składowiskiem karę grzywny w drodze mandatu karnego za brak powiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych w latach 2016–2017 r. zmianach obserwowanych parametrów w wodach podziemnych, wskazujących na możliwość wystąpienia zagrożeń środowiska;
- w trzech protokołach kontroli<sup>52</sup> podczas przeprowadzonych kontroli na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne nie sprawdzili spełnienia kryteriów dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach

<sup>47</sup> Tabela nr 4 Zestawienie kontroli planowych, pozaplanowych, innych – zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – przeprowadzonych przez WIOŚ w Warszawie w okresie 2016–2019 (do 30 czerwca) - rok 2016 poz. 14; rok 2018 poz. 20, 25; rok 2019 poz. 8, 9.

<sup>48</sup> Kontrola nr MM 130/2018 z dnia 6 lipca 2018 r.

<sup>49</sup> Kontrola nr CI 135/2017 z dnia 24 listopada 2017 r.; Kontrola nr CI 265/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.; Kontrola nr WA 160/2018 z dnia 14 lutego 2018 r.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 523.

<sup>51</sup> Kontrola nr CI 265/2017 z dnia 18 stycznia 2017 r.

<sup>52</sup> Kontrola nr MM 90/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r.; Kontrola nr MM 17/2018 z dnia 8 lutego 2018 r.; Kontrola nr RA 120/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

z wymogami załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach<sup>53</sup> (dalej: „rozporządzenie kryterialne”). Każda z ww. kontroli miała charakter interwencyjny i była ukierunkowana na szybkie zbadanie przyczyny zaistniałego stanu faktycznego. Co do zasady kontrola interwencyjna nie obejmowała innych zagadnień niż związane z rozpoznaniem wniosku;

- we wszystkich przypadkach sprawdzali, czy sposób prowadzenia procesów na składowiskach był zgodny z posiadanymi zezwoleniami, stwierdzając w jednym przypadku<sup>54</sup> brak decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów oraz brak decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska. W jednym przypadku<sup>55</sup> stwierdzono naruszenie przez zarządzającego składowiskiem posiadanego pozwolenia zintegrowanego w zakresie obowiązku powiadamiania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o pożarze;
- w toku trzech kontroli<sup>56</sup> nałożyli karę grzywny w drodze mandatu karnego na zarządzających składowiskami na sumę 1,1 tys. zł za zidentyfikowane naruszenia w zakresie: prowadzenia monitoringu składowiska odpadów niezgodnie z posiadaną instrukcją prowadzenia składowiska; niepowiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych, w latach 2016–2017 r., zmianach obserwowanych parametrów w wodach podziemnych, wskazujących na możliwość wystąpienia zagrożeń środowiska; niepowiadomienie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o pożarze;
- w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzili 12 naruszeń w siedmiu kontrolach. W efekcie MWIOŚ wydał sześć zarządzeń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 406 - 865)

Po 2016 r. na terenie województwa mazowieckiego funkcjonowało jedno składowisko odpadów innych niż niebezpieczne lub obojętne, niespełniające kryteriów dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów. Składowisko zarządzane było przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Żyrardów” Sp. z o.o., które uzyskało decyzję wyrażającą zgodę na jego zamknięcie w grudniu 2016 r. Marszałek wydał trzy decyzje dotyczące zamknięcia składowiska. Decyzja z dnia 17 marca 2009 r.<sup>57</sup> dotyczyła zgody na zamknięcie części składowiska, decyzja z dnia 6 grudnia 2016 r.<sup>58</sup> obejmowała wydzieloną część składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w części nieobjętej decyzją z dnia 17 marca 2009 r. W dniu 22 listopada 2016 r. Marszałek wydał decyzję<sup>59</sup> zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne zlokalizowanego w miejscowości Słabomierz-Krzyżówka oraz zatwierdzającą zabezpieczenie roszczeń. Ostatecznie składowisko zostało zamknięte. Termin zaprzestania przyjmowania odpadów w części dzierżawionej od gminy upłynął 30 czerwca 2013 r., a termin zakończenia rekultywacji wyznaczony został na dzień 31 grudnia 2020 r. Termin zaprzestania przyjmowania odpadów w pozostałej części składowiska wyznaczono na dzień 30 kwietnia 2010 r., zaś termin zakończenia prac rekultywacyjnych na dzień 31 grudnia 2021 r.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1277.

<sup>54</sup> Kontrola nr OS 171/2017 z dnia 3 października 2017 r.

<sup>55</sup> Kontrola nr RA 120/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

<sup>56</sup> Kontrola nr CI 265/2017 z dnia 18 stycznia 2018 r.; Kontrola nr MM 130/2018 z dnia 6 lipca 2018 r.; Kontrola nr WA 160/2018 z dnia 14 lutego 2019 r.

<sup>57</sup> Znak PŚ-IV/BS/7672-2.1/09

<sup>58</sup> Znak PZ-ZD-I.7241.79.2016.AK

<sup>59</sup> Znak PZ-ZD-I.7241.95.2016.AK

(akta kontroli str. 2880-2881, 2882-2883)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Kierownik Delegatury MWIOŚ w Ciechanowie w dniu 31 maja 2017 r. wydał upoważnienie do przeprowadzenia kontroli bez terminu zakończenia kontroli, co było niezgodne z art. 79a ust. 6 pkt. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>60</sup> (dalej: „usdg”).

(akta kontroli str. 428-429)

Zastępująca pełniącego obowiązki kierownika delegatury WIOŚ w Ciechanowie<sup>61</sup>, na podstawie upoważnienia wydanego przez MWIOŚ, wyjaśniła m.in., że *zgodzić się należy, że upoważnienie powinno zawierać m.in. wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli (ust. 6 pkt 7 w art. 79a u.s.d.g.) oraz (...) termin ten nie jest datą pewną i w żaden sposób nie obliuguje organu kontrolnego do jego zachowania. Ma on wyłącznie charakter informacyjny dla kontrolowanego, który – w przypadku kontroli planowych – może zweryfikować czy organ nie naruszył wówczas obowiązującego art. 83 ust. 1 u.s.d.g.*

(akta kontroli str. 2132-2134)

Zdaniem NIK, art. 79a ust. 6 usdg wskazuje wprost co zawiera upoważnienie. W ust. 6 pkt 7 ww. artykułu ustawodawca, jako jeden z elementów upoważnienia wskazał konieczność wskazania daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. Z art. 79a ust. 7 usdg wynika, że dokument, który nie spełnia wymagań, o których mowa w ust. 6, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z prawem.

2. Inspektorzy MWIOŚ nie sprawdzali realizacji zarządzeń pokontrolnych przez zarządzającego składowiskiem w miejscowości Kotuń, co wpłynęło na nieefektywność prowadzonych działań kontrolnych WIOŚ.

W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 1 kwietnia 2015 r. MWIOŚ zarządził m.in. wystąpienie zarządzającego składowiskiem do Marszałka w celu uregulowania stanu formalno-prawnego w zakresie wprowadzenia do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność innego podmiotu ścieków przemysłowych, zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego.

(akta kontroli str. 677-679, 680,681)

Podczas następnej kontroli, inspektorzy WIOŚ nie sprawdzili wykonania zarządzenia pokontrolnego w ww. zakresie.

Jak wyjaśnił MWIOŚ: *Następna kontrola została przeprowadzona w trybie interwencyjnym w zakresie przedmiotu interwencji. Sprawdzenie realizacji zarządzeń nie było celem ww. kontroli.*

(akta kontroli str. 2144-2153)

W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 30 czerwca 2015 r. MWIOŚ zarządził m.in. bezwzględne opróżnienie zbiornika magazynowania wód odciekowych.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168.

<sup>61</sup> p.o. Kierownika Delegatury WIOŚ przebywa na urlopie wypoczynkowym.

Podmiot dnia 5 listopada 2015 r. poinformował MWIOŚ, że *nie jest zatem możliwe (...) wykonanie postanowień zarządzenia pokontrolnego z dnia 30 czerwca 2015 r.*

Następnie Kierownik Delegatury MWIOŚ w Mińsku Mazowieckim w piśmie z dnia 23 listopada 2015 r. wezwał podmiot do udzielenia pisemnej informacji o zakresie podjętych działań w terminie do dnia 15 grudnia 2015 r. Podmiot nie udzielił odpowiedzi do MWIOŚ.

(akta kontroli str. 708-709, 710-711)

MWIOŚ nie wystąpił do Marszałka z wnioskiem o wyegzekwowanie obowiązku zawartego w ww. decyzji.

(akta kontroli str. 2144-2153)

W zarządzeniu pokontrolnym z dnia 10 lipca 2018 r. MWIOŚ zarządził do stałego przestrzegania m.in. warunków posiadanej decyzji zatwierdzającej nową instrukcję prowadzenia składowiska w zakresie wywożenia odcieków ze składowiska do oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 573-576)

W odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne podmiot poinformował MWIOŚ, że *Nowa instrukcja prowadzenia składowiska zatwierdzona decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 17 listopada 2016 r. nie nakłada obowiązku wywożenia odcieków na oczyszczalnię ścieków.*

(akta kontroli str. 600-601)

W ISK zawarto informację, że zarządzenie pokontrolne zostało zrealizowane, pomimo złożonego przez zarządzającego składowiskiem pisma, w którym poinformował, że prowadzona przez podmiot gospodarka odciekami nie narusza obowiązującej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Jak wyjaśnił MWIOŚ *W ocenie inspektora, biorąc pod uwagę fakt terminowego udzielenia informacji w sprawie działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń (...) oraz wyznaczony w zarządzeniu termin realizacji poszczególnych punktów zarządzenia pokontrolnego – do stałego przestrzegania uznano, że zarządzenie jest zrealizowane. Sprawdzenie realizacji zarządzenia jest m.in. przedmiotem prowadzonej obecnie kontroli składowiska.*

(akta kontroli str. 2144-2153)

MWIOŚ nie podjął żadnych działań pomimo braku odpowiedzi na wezwanie do udzielenia odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne od grudnia 2015 r.

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że *W 2015 r. kontrolę instalacji przeprowadzał jako wiodący doświadczony inspektor z wieloletnim stażem pracy w inspekcji ochrony środowiska, który przygotowywał również propozycję zarządzenia pokontrolnego. Inspektor ten przeszedł w 2015 r. na emeryturę, a sprawę przejął niedoświadczony, nowoprzyjęty inspektor. Powyższe okoliczności były przyczyną niewyegzekwowania w całości obowiązków wynikających z zarządzenia.*

(akta kontroli str. 2144-2153)

Zdaniem NIK, brak przeprowadzenia przez inspektorów WIOŚ działań polegających na zweryfikowaniu realizacji zarządzeń pokontrolnych skutkuje nieefektywnością wykonywanych zadań.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

3. Inspektorzy WIOŚ przeprowadzili kontrolne po terminie wynikającym z upoważnienia.

Inspektorzy WIOŚ przeprowadzili kontrole po terminie wynikającym z upoważnienia w następujących zakładach:

- a) w SATER OTWOCK Sp. z o.o. kontrolę przeprowadzono w okresie 6 kwietnia – 27 kwietnia 2016 r., pomimo, że termin ważności upoważnienia do tej kontroli upłynął z dniem 20 kwietnia 2016 r.

Kierownik Działu Inspekcji Zastępująca Kierownika Delegatury MWIOŚ w Mińsku Mazowieckim wyjaśniła m.in., że *Kontrola (...) miała charakter interwencyjny uzasadniony bezpośrednim zagrożeniem życia i zdrowia lub środowiska, w związku z czym organ kontrolny nie jest zobowiązany do zachowania czasu kontroli o którym mowa w art. 83 u.s.d.g.*

Ponadto Kierownik Działu Inspekcji zastępujący Kierownika Delegatury wyjaśnił m.in., że: *w okresie od 21 kwietnia do dnia 27 kwietnia 2016 r. nie były prowadzone faktyczne czynności kontrolne, a był to jedynie okres niezbędny na faktyczne opracowanie protokołu z czynności kontrolnych. (...) Zatem jedyną czynnością w zakładzie jaką podejmowano w okresie od 21 do 27 kwietnia 2016 r. było faktyczne podpisanie protokołu.*

(akta kontroli str. 2159-2160, 2161-2162)

- b) w Miejskim Zakładzie Oczyszczania w Wołominie Sp. z o.o. kontrolę przeprowadzono w okresie 12 stycznia – 8 lutego 2018 r., a termin ważności upoważnienia do tej kontroli upłynął z dniem 31 stycznia 2018 r.

Kierownik Działu Inspekcji Zastępująca Kierownika Delegatury MWIOŚ w Mińsku Mazowieckim wyjaśniła, m.in., że: *Kontrola (...) miała charakter interwencyjny uzasadniony bezpośrednim zagrożeniem życia i zdrowia lub środowiska, w związku z czym organ kontrolny nie jest zobowiązany do zachowania czasu kontroli o którym mowa w art. 83 u.s.d.g.*

(akta kontroli str. 2159-2160, 2161-2162)

Do 1 stycznia 2019 r. art. 9 ust. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska stanowił wprost, że: *kontrole wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska, zwani dalej "inspektorami"*<sup>62</sup>. Przepisy wynikające z art. 79a usdg.<sup>63</sup> regulowały zasady wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników organów kontroli. Jedną z nich było okazanie przedsiębiorcy legitymacji służbowej oraz upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. W przypadku podjęcia kontroli bez wymaganego upoważnienia, należało je doręczyć przedsiębiorcy nie później niż w terminie trzech dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli.

Dopiero od dnia 1 stycznia 2019 r. obowiązuje art. 9b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>64</sup> zgodnie z którym kontrole interwencyjne wykonuje się po okazaniu legitymacji służbowej potwierdzającej tożsamość i uprawnienia inspektora do jej wykonania, bez upoważnienia.

Dodatkowo zgodnie z art. 79a ust. 6 pkt. 7 usdg<sup>65</sup> upoważnienie do kontroli dla zachowania ważności posiada w szczególności wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. Zatem nie

<sup>62</sup> Art. 9.1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. 2018 r., poz. 1471).

<sup>63</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168.

można podzielić przedstawionej argumentacji w zakresie zachowania czasu kontroli, o którym mowa w art. 83 usdg<sup>66</sup>, ponieważ NIK nie kwestionuje czasu trwania kontroli, a prowadzenie kontroli bez wymaganego upoważnienia. Jednocześnie zgodnie z Informatycznym Systemem Kontroli obowiązującym w Inspekcji Ochrony Środowiska *Kontrolowanego informuje się także o przewidywanym czasie trwania kontroli, który w przypadku przedsiębiorców nie może być dłuższy od określonego i wskazanego w upoważnieniu do kontroli.*

(akta kontroli str. 2895-3240)

- c) w LANDFILL LUCEA 2 Sp. z o.o. Sp.k. kontrolę przeprowadzono w okresie 22 maja – 6 lipca 2018 r., a termin ważności upoważnienia do tej kontroli upłynął z dniem 22 czerwca 2018 r., tj. 14 dni przed datą zakończenia czynności kontrolnych w tym zakładzie.

(akta kontroli str. 408-413, 414,-415, 520-526, 564-572)

Kierownik Działu Inspekcji zastępujący Kierownika Delegatury MWIOŚ w Mińsku Mazowieckim wyjaśniła, m.in. że: *Zgodnie z art. 65 pkt 3 ustawy Prawo przedsiębiorców nie stosuje się przepisów tej ustawy do czynności kontrolnych wykonywanych na podstawie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie gospodarki odpadami, (...). Zatem w przedmiotowym upoważnieniu nie jest wymagana data rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli ponieważ ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska nie przewiduje tego obowiązku w wydawanych na jej podstawie upoważnieniach.*

(akta kontroli str. 2161-2162)

NIK nie zgadza się z przedstawioną argumentacją, ponieważ zgodnie z art. 65 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców*<sup>67</sup> (dalej: „ustawa pp”) wyłączenie stosowania przepisów z rozdziału 5. *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej* nie stosuje się do kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* w zakresie gospodarki odpadami.

Natomiast upoważnienie MWIOŚ<sup>68</sup> do przeprowadzenia kontroli na składowisku dotyczyło *przestrzegania przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*. Zakres niniejszego upoważnienia nie był ograniczony tylko do gospodarki odpadami, zatem nie wypełnione zostały przesłanki z art. 65 pkt 3 ustawy pp.

(akta kontroli str. 571)

Ponadto Kierownik Działu Inspekcji wyjaśnił, że: *inspektorzy prowadzący kontrole posiadali stałe upoważnienia do kontroli, które pozwalały im na prowadzenie czynności kontrolnych.*

(akta kontroli str. 2161-2162)

Zdaniem NIK, upoważnienia stałe inspektorów WIOŚ, wydawane na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie określonym przepisami ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska* nie zawierają danych wskazanych w art. 49 ust. 7 ustawy pp.

W ocenie NIK, powyższe działanie było niezgodne z prawem.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2168.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292.

<sup>68</sup> Nr MM-IN.7024.58.2018.MK1 z dnia 22 maja 2018 r.

4. Zgodnie z obowiązującym w Inspekcji Ochrony Środowiska systemem ISK podmioty należące do I kategorii powinny być kontrolowane przez pracowników WIOŚ każdego roku, a podmioty należące do III kategorii, co cztery lata. W przypadku niżej wymienionych instalacji, częstotliwość kontroli nie została zachowana, tj.:

a) Gmina Skórzec – ostatnia kontrola planowa miała miejsce w 2012 r., kolejnej kontroli nie zaplanowano i żadnej nie przeprowadzono (pozaplanowej) od 2016 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, m.in., że: *Ze względu na fakt, że przedmiotowe składowisko nie było i nie jest instalacją objętą obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego, częstotliwość przeprowadzania jego kontroli nie wynika z mocy prawa. Częstotliwość kontroli dla zakładów kategorii III, którą posiada to składowisko, wynika z Informatycznego Systemu Kontroli, obowiązującego w Inspekcji Ochrony Środowiska, który nie jest przepisem prawa, lecz wykorzystywany jest pomocniczo przy planowaniu podmiotów do kontroli. (...) W związku z zaprzestaniem przyjmowania odpadów na składowisko, brakiem wniosków o interwencję, brakiem wniosków organów o przeprowadzenie kontroli, a także koniecznością realizacji innych zadań, w okresie objętym kontrolą NIK nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli składowiska.*

b) Gmina Stara Kornica – ostatnia kontrola planowa miała miejsce w 2014 r. Na 2018 r. instalacja nie została ujęta w planie kontroli, ani nie przeprowadzono w 2018 r. żadnej kontroli tego podmiotu (pozaplanowej). W planie kontroli na 2019 r. z dnia 28 grudnia 2018 r. instalacja nie została ujęta, a dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 22 sierpnia 2019 r. wprowadzono zmianę w planie kontroli na 2019 r. Do dnia 30 czerwca 2019 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli podmiotu (pozaplanowej); MWIOŚ wyjaśnił m.in., że: *Ze względu na fakt, że przedmiotowe składowisko nie było i nie jest instalacją objętą obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego, częstotliwość przeprowadzania jego kontroli nie wynika z mocy prawa. Częstotliwość kontroli dla zakładów kategorii III, którą posiada to składowisko, wynika z Informatycznego Systemu Kontroli, obowiązującego w Inspekcji Ochrony Środowiska, który nie jest przepisem prawa, lecz wykorzystywany jest pomocniczo przy planowaniu podmiotów do kontroli. (...) W związku z zaprzestaniem przyjmowania odpadów na składowisko, brakiem wniosków o interwencję, brakiem wniosków organów o przeprowadzenie kontroli, a także koniecznością realizacji innych zadań, w okresie objętym kontrolą NIK nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli składowiska.*

c) Gmina Mochowo – ostatnia kontrola podmiotu miała miejsce w 2015 r., w planie kontroli na 2019 r. z dnia 28 grudnia 2018 r. instalacja nie została ujęta. Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 22 sierpnia 2019 r. wprowadzono zmianę w planie kontroli na 2019 r. Do dnia 30 czerwca 2019 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli podmiotu (pozaplanowej).

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że: *Ze względu na fakt, że przedmiotowe składowisko nie było i nie jest instalacją objętą obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego, częstotliwość przeprowadzania jego kontroli nie wynika z mocy prawa. Częstotliwość kontroli dla zakładów kategorii III, którą posiada to składowisko, wynika z Informatycznego Systemu Kontroli, obowiązującego w Inspekcji Ochrony Środowiska, który nie jest przepisem prawa, lecz wykorzystywany jest pomocniczo przy planowaniu podmiotów*

do kontroli. W związku z zaprzestaniem przyjmowania odpadów na składowisko, brakiem wniosków o interwencję, wniosków organów o przeprowadzenie kontroli, w okresie objętym kontrolą NIK tj. do 30 czerwca 2019 r., nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli.

Po dokonaniu przeglądu Planu pracy na rok 2019, po zakończeniu pierwszego półrocza, w dniu 22 sierpnia 2019 r. wprowadzono korektę w Planie pracy polegającą na wprowadzeniu do niego kontroli przedmiotowego składowiska.

- d) Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sierpcu Sp. z o.o. jako zakład I kategorii, zgodnie z ISK, powinien być kontrolowany przez inspektorów WIOŚ każdego roku. W 2017 r. nie przeprowadzono kontroli instalacji.

MWIOŚ wyjaśnił m.in., że: *Zakład (...) nie został skontrolowany w 2017 r. z powodu niedoborów kadrowych oraz obciążenia inspektorów długotrwałymi kontrolami interwencyjnymi wymagającymi stałego ich zaangażowania.*

(akta kontroli str. 127-136, 2169-2170, 2171-2174, 127-136)

Jak wyjaśnił MWIOŚ należy wskazać, że: *Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przy wykonywaniu zadań planistycznych stosuje wytyczne i zalecenia zawarte w ISK, a co za tym idzie ISK obowiązuje i jest wykorzystywany w WIOŚ w Warszawie jako dokument zawierający wytyczne i zalecenia do sporządzania rocznych planów kontroli.*

(akta kontroli str. 2175-2181)

Zdaniem NIK, MWIOŚ był zobowiązany przy planowaniu kontroli do stosowania wytycznych GIOŚ (ISK), które zostały wprowadzone w Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie pisma Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o *Inspekcji Ochrony Środowiska*<sup>69</sup>, Główny Inspektor Ochrony Środowiska kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań. Dodatkowo GIOŚ może wydawać wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać będących w ich posiadaniu informacji o stanie środowiska i jego ochronie oraz o zakresie i wynikach ich działania.

Wobec powyższego Informatyczny System Kontroli stanowi kanon wewnętrznych przepisów, do stosowania których inspektorzy zostali zobowiązani przez GIOŚ. W ocenie NIK, powyższe działanie było niezgodne z obowiązującymi w Inspekcji Ochrony Środowiska wytycznymi GIOŚ.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016–2019 (do 30 czerwca) WIOŚ realizował plany kontroli składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W planach kontroli składowisk odpadów nie ujęto czterech podmiotów, u których zgodnie z ISK powinna być przeprowadzona kontrola. Inspektorzy WIOŚ weryfikowali sposób wypełniania obowiązków spoczywających na zarządzających składowiskami, wynikający zarówno z przepisów prawa, jak i posiadanych zezwoleń. W przypadku zgłoszenia nieprawidłowości w zakresie składowania odpadów oraz prowadzenia składowiska przez zarządzającego, a także występowania pożarów przeprowadzono kontrole doraźne. Podczas kontroli na składowisku weryfikowano realizację zarządzeń

<sup>69</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1471 ze zm.



pokontrolnych, pomimo braku sprecyzowanego celu w tym zakresie, z wyjątkiem jednego przypadku. W oparciu o przedstawianą przez kontrolowane podmioty dokumentację, sprawdzano zgodność kierowanych do składowania odpadów z wymogami wskazanymi m.in. w rozporządzeniu kryterialnym. W uzasadnionych sytuacjach podejmowano kontrole doraźne. Przeprowadzone kontrole zostały odpowiednio udokumentowane, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym inspektorzy WIOŚ realizowali działania na mocy wadliwie wydanego upoważnienia oraz trzech przypadków, w których inspektorzy WIOŚ prowadzili działania kontrolne po okresie wynikającym z upoważnienia.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Jednolite postępowanie w przypadkach stwierdzenia w kontrolowanych podmiotach prowadzących instalacje MBP naruszenia określonego w art. 194 ust. 4 uod.
  2. Planowanie do kontroli podmiotów prowadzących instalacje MBP oraz odzysk, w tym recykling odpadów pochodzących z MBP, jak również zarządzających składowiskami innymi niż niebezpieczne i obojętne z częstotliwością wymaganą obowiązującymi przepisami.
  3. Wskazywanie terminu zakończenia kontroli w wydawanych upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli oraz zapewnienie prowadzenia kontroli przez inspektorów WIOŚ w terminie wynikającym z upoważnienia.
  4. Prowadzenie postępowań administracyjnych w celu wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.
  5. Zapewnienie ewidencjonowania środków z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, w sposób umożliwiający terminowe ich przekazywanie na rachunek NFOŚiGW.
  6. Prawidłowe ujmowanie w księgach rachunkowych wpływów pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych.
  7. Zapewnienie rzetelnej realizacji kontroli prowadzonych przez inspektorów WIOŚ.

## 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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 8 października 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska  
Dyrektor  
Anna Krzywicka

Kontroler  
Małgorzata Ochorok-Jedynak  
specjalista kp.